



**SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,**

## **PARECER MINISTERIAL**

**Processos:** 04093/2022-1 | 04135/2022-1

**Classificação:** Representação

**Jurisdicionado:** Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – SEMO-BI/ES

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Representantes:** Núcleo de Controle Externo, Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana - NASM/TCEES

Ministério Público de Contas – MPC/ES

**Responsáveis:** Fábio Ney Damasceno

José Eduardo de Souza Oliveira

Leo Carlos Cruz

Natasha de Oliveira Sollero

João Victor de Freitas Espindula

**Interessado:** Empresa de Navegação V. J. B. Ltda.

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3<sup>a</sup> Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se nos seguintes termos.

## **SUMÁRIO**

<b>1 RELATÓRIO .....</b>	<b>2</b>
<b>2 ANÁLISE.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. FASE INTERNA: PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2021-CB7B4. PLANEJAMENTO. IRREGULARIDADES. ERRO GROSSEIRO. ANULAÇÃO ...</b>	<b>12</b>



<b>2.1.1 PROCEDIMENTO LICITATÓRIO COM ESTUDO PRELIMINAR DEFICIENTE (ITEM 2.4 DA ITI E ITEM 2.3 DA ITC). INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1.2 AUSÊNCIA DE PARECER CONCLUSIVO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. NÃO ATENDIMENTO INTEGRAL DAS RECOMENDAÇÕES CONTIDOS NOS PARECERES 00250/2022 E 00431/2022 DA PGE/ES.....</b>	<b>60</b>
<b>2.1.3 EXECUÇÃO DIRETA. TERCEIRIZAÇÃO. REGIME JURÍDICO INADEQUADO. PRETERIÇÃO DA CONCESSÃO ENQUANTO REGIME JURÍDICO MAJORITÁRIO.....</b>	<b>105</b>
<b>2.2 FASE EXTERNA: ADOÇÃO DE PRAZO INSUFICIENTE. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO. REDUÇÃO DA COMPETITIVIDADE. .....</b>	<b>122</b>
<b>2.3 FASE DE EXECUÇÃO: CONTRATOS N°S 005/2022 E 006/2022. ATRASOS. EMBARCAÇÕES EM DESCONFORMIDADE COM AS EXIGÊNCIAS ESPECÍFICAS DO EDITAL. MODELOS DISTINTOS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EDITALÍCIA.....</b>	<b>137</b>
<b>2.4 REMUNERAÇÃO ILEGAL DOS CONSÓRCIOS ATLANTICOSUL E SUDOESTE (TRANSCOL): IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO CARTÃO GV PARA ACESSO AO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO. PRESTAÇÃO DIRETA DO SERVIÇO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AFASTAMENTO DA TARIFA DO TRANSCOL. ADOÇÃO DE TAXA. TRIBUTO.....</b>	<b>147</b>
<b>3 PEDIDOS .....</b>	<b>153</b>

## **1 RELATÓRIO**

Versam os autos sobre **Representações** apresentadas, primeiramente, pelo **Núcleo de Controle Externo, Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana – NASM/TCEES**, em 19/05/2022, **Processos TC 04093/2022-1**, e, na sequência, pelo



**Ministério Público de Contas – MPC/ES, em 20/5/2022, Processo TC 04135/2022-1**, ambas em face do **Sr. Fabio Ney Damasceno**, Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura do Estado do Espírito Santo, em razão de **graves indicativos de irregularidades** perpetrados no procedimento licitatório conduzido pela **Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI/ES** na modalidade Pregão Eletrônico nº 003/2021, sob o critério “*menor preço*”, para “**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 ATRAVÉS 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**”, objeto do certame.

Depreende-se da [Petição Inicial 00693/2022-5](#) (evento 02), **Representação do NASM/TCCES, Processo TC 04093/2022-1**, pedido de concessão da medida cautelar para suspender preventivamente o certame, requerimento de cópia do processo administrativo da licitação e de todos os estudos de viabilidade desenvolvidos para o empreendimento. No mérito, requereu-se que fosse julgada procedente a Representação para “*sustar em definitivo o progresso do Pregão Eletrônico 003/2022 da Semobi*”, em razão da irregularidade **II.1 – DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**. Confira:

#### IV – DOS PEDIDOS FINAIS E REQUERIMENTOS

Diante dos fatos e fundamentos expostos, este núcleo de controle externo requer:

1 – a **CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR**, *inaudita altera parte*, nos termos do art. 124 da Lei Complementar n. 621/12 c/c arts. 376, do RITCEES, para que seja expedido mandado liminar, nos termos fundamentos alhures, e, na mesma oportunidade, determinar à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – Semobi que encaminhe a esta Corte de Contas:



- 1.1 Cópia do processo administrativo da licitação (2021-CB7B4 – Semobi), com as manifestações do controle interno e da Procuradoria do Estado;
  - 1.2 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;
- 2 – Cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, seja determinada a **CITAÇÃO** dos requeridos, para querendo apresentar justificativas, consoante art. 56 da LC n. 621/12 e art. 300 do RITCEES; e
- 3 – **NO MÉRITO**, seja julgada procedente a representação de forma a se sustar em definitivo o progresso do Pregão Eletrônico 003/2022 da Semobi, sem prejuízo da cominação das penalidades previstas em lei.

Por sua vez, a [Petição Inicial 00695/2022-4](#) (evento 02), **Representação do MPC/ES, Processo TC 04135/2022-1**, houve o apontamento das seguintes irregularidades: **2.1 INDICAÇÃO DEFEITUOSA DO OBJETO; 2.2 MODALIDADE E ESPÉCIA DE LICITAÇÃO INADEQUADAS; 2.3.1 PRAZO INSUFICIENTE PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS PELO LICITANTES; 20302 AUSÊNCIA DE ESTUDO DE MERCADO E JUSTIFICATIVA DO VALOR ESTIMADO; E, 2.3.4 CLÁUSULA RESTRITIVA DE COMPETITIVDADE – VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS SEM JUSTIFICATIVA**. Foi requerido, igualmente, pedido de concessão da medida liminar para suspender o certame, bem como o provimento da Representação. Veja-se:

#### 4 PEDIDOS

Ante o exposto, considerando os contundentes indícios de irregularidades apresentados no **Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022 para Registro de Preço** para prestação de Serviços de Transporte Aquaviário de passageiros da Baía de Vitória, bem como a urgência que o caso demanda, tendo em vista a proximidade da data de **24/05/2022** para abertura das propostas apresentadas, o Ministério Público de Contas pugna a esta Corte de Contas:

- a) **Pelo conhecimento, recebimento e processamento** desta Representação, na forma do art. 99, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar Estadual 621/201220, combinado com os art. 182, inciso VI21, e 264, inciso IV22, da Resolução TC 261/2013;
- b) **Pela concessão da Medida Liminar**, com fulcro nos arts. 1º, incisos XV e XVII, 108 e 125, incisos II e III, da LC n. 621/1223, para determinar ao Secretário de Mobilidade e Infraestrutura, Senhor **Fábio Ney Damasceno**, que promova a imediata **SUSPENSÃO** do **Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022**;



- c) **No mérito**, seja dado **PROVIMENTO** à presente Representação para que seja reconhecida as irregularidades do certame apontadas nesta Exordial, bem como outras que possam surgir a partir do exame efetuado pela Área Técnica deste Tribunal de Contas, ante a inobservância de formalidades legais, bem assim das cláusulas do **Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022 para Registro de Preço** ora objurgadas, determinando-se, nos termos do art. 71, IX, da Constituição Federal c/c art. 1º, XVI, da Lei Complementar nº. 621/12, ao Sr. **Fabio Ney Damasceno**, Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, que adote as medidas necessárias ao saneamento do procedimento licitatório e à correção do Edital ou, caso já tenha ocorrido o certame, à sua **total anulação**, bem como de todos os atos dele decorrentes;
- d) A par das irregularidades apontadas nos autos, pugna, ainda, seja o procedimento licitatório, dada a sua inegável complexidade, examinando pela Equipe Técnica deste Tribunal de Contas de **forma integral** pelo corpo de Auditores de Controle Externo, nas suas respectivas áreas de trabalho, tais como engenharia, economia, financeira e contábil; e,
- e) A notificação dos representados para apresentar justificativas nos termos dos arts. 109 e 125, § 4º, da LC nº. 621/12, bem como cópia integral do Processo Administrativo nº. 2021-CB7B4, que dera origem ao certame
- f) **Verifique**, por meio da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Espírito Santo, a existência de **Denúncia** em face do presente Edital, para que possam ser juntadas aos presentes autos, a fim de subsidiar o trabalho da Equipe Técnica;
- g) **Possibilidade de aditamento**, caso haja Representação versando sobre a mesma matéria e objeto contratual, a fim de que possa haver a complementação do que já fora autuado e assim se promova uma única apreciação e julgamento;
- h) **Seja dada** ciência à Assembleia Legislativa do Espírito Santo-ALES 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.

Por força da [Decisão Monocrática 00563/2022-1](#) – evento 06 (Processo [TC 04093/2022-1](#)) e da [Decisão Monocrática 00564/2022-6](#) – evento 04 (Processo [TC 04135/2022-1](#)), os Responsáveis foram instados a prestar as informações necessárias.

Após a apresentação da defesa e justificativas (eventos 019 a 054 do Processo [TC 04093/2022-1](#); eventos 012 a 044 do Processo [TC 04135/2022-1](#)), a Representação do **MPC/ES** foi reunida à Representação **NASM/TCEES** por versarem sobre questões conexas, isto é, mesmo objeto e mesma causa de pedir, para que as demandas fossem analisadas conjuntamente, no intuito de se evitar decisões conflitantes.



Nessa esteira, os autos seguiram ao **NASM/TCEES** para análise da questão preliminar acerca do pedido cautelar de suspensão do certame. Por meio da [Manifestação Técnica de Cautelar 00098/2022-1](#) (evento 58), o **NASM/TCEES** propôs o deferimento da demanda liminar, nos termos abaixo:

### **3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

1. **DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR**, nos termos do art. 376 do RITCEES, tendo em vista a presença dos requisitos autorizadores presentes na legislação e da não ocorrência do *periculum in mora reverso*, de forma a se determinar à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura a suspensão de quaisquer atos decorrentes do Pregão Eletrônico 003/2022, bem como da Ata de Registro de Preços dele decorrente, ARP 001/2022, especificamente a assinatura de contrato com a empresa vencedora do certame. No caso do contrato já haver sido firmado, determinar-se à Semobi a suspensão imediata de sua execução, bem como de todos os pagamentos dele decorrentes;
2. **DETERMINAR** a oitiva da Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, na pessoa de seu Secretário, e da pessoa jurídica vencedora do certame, “Empresa de Navegação V.J.B. Ltda.”, para que se pronunciem sobre os fatos narrados na presente representação, em até 10 (dez) dias, de acordo com o artigo 307, § 3º, do RITCEES;
3. **NOTIFICAR** a Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, na pessoa de seu Secretário, para, no prazo assinalado, cumprir a decisão, publicar extrato na imprensa oficial quanto ao teor da decisão e comunicar as providências adotadas ao Tribunal, conforme previsão do artigo 307, § 4º, do RITCEES; e
4. **CIENTIFICAR** aos representantes da decisão do Tribunal, de acordo com o artigo 307, § 7º, do RITCEES.

O Plenário da Corte de Contas, no entanto, indeferiu a cautelar guerreada, nos exatos termos preconizados pelo [Voto do Relator 03526/2022-6](#) (evento 61), conforme [Decisão 02139/2022-1](#) (evento 62), *in verbis*:

#### **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;
- 1.3. **CONVERTER** o procedimento para o **rito ordinário**;
- 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**

**3. Data da Sessão:** 12/07/2022 – 33ª Sessão Ordinária do Plenário

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha;

**4.2. Conselheiros substitutos:** Marco Antonio da Silva (em substituição).

**5. Membro do Ministério Público de Contas:** Procurador-geral Luis Henrique Anastácio de Oliveira

Ato contínuo, foram apresentadas justificativas às irregularidades apontadas, por meio da [Resposta de Comunicação 01174/2022-1](#) (evento 67), na qual a **SEMO-BI/ES** informou que “*foram firmados 2 (dois) contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços nº 001/2022: Contrato nº 005/2022 e Contrato nº 006/2022, ambos publicados no Diário Oficial do Estado em 27/06/2022.*”.



#### EXTRATO DE CONTRATO

##### CONTRATO N° 005/2022

**Contratante:** Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI;

**Processo n°** 2022-ZBBJ1;

**Forma de Contratação:** Pregão Eletrônico nº 003/2022;

**Ata de Registro de Preços:** 001/2022

**Contratado:** EMPRESA DE NAVEGAÇÃO V.J.B LTDA

**CNPJ:** 05.268.965/0001-83;

**OBJETO:** Prestação de serviços especializados 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.

**VALOR MENSAL:** R\$ 612.672,00 (seiscientos e doze mil, seiscientos e setenta e dois reais);

**VIGÊNCIA:** 28/06/2022 a 27/06/2023.

**FONTE:** 339039 - Outros serviços de terceiros, do exercício de 2022.

Vitória/ES, 24 de junho de 2022.

**FÁBIO NEY DAMASCENO**

Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura

**Protocolo 877330**

#### EXTRATO DE CONTRATO

##### CONTRATO N° 006/2022

**Contratante:** Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI;

**Processo n°** 2022-8DH4N;

**Forma de Contratação:** Pregão Eletrônico nº 003/2022;

**Ata de Registro de Preços:** 001/2022

**Contratado:** EMPRESA DE NAVEGAÇÃO V.J.B LTDA

**CNPJ:** 05.268.965/0001-83;

**OBJETO:** Prestação de serviços especializados 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.

**VALOR MENSAL:** R\$ 612.672,00 (seiscientos e doze mil, seiscientos e setenta e dois reais);

**VIGÊNCIA:** 28/06/2022 a 27/06/2023.

**FONTE:** 339039 - Outros serviços de terceiros, do exercício de 2022.

Vitória/ES, 24 de junho de 2022.

**FÁBIO NEY DAMASCENO**

Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura

**Protocolo 877332**

A **Empresa de Navegação V. J. B. Ltda.**, vencedora do certame e celebrante dos **Contratos nº 005/2022 e nº 006/2022** com a administração pública para realizar o serviço de transporte aquaviário, requereu, por meio da [Petição Intercorrente 00620/2022-6](#) (evento 69), o ingresso nos autos como terceira interessada, bem como apresentou [Defesa/Justificativa 01277/2022-7](#) (evento 74) requerendo o afastamento das irregularidades, a manutenção do resultado do procedimento licitatório e a execução dos contratos celebrados.

Os autos retornaram ao **NASM/TCEES** para elaboração da [Instrução Técnica Inicial 00198/2022-4](#) (evento 83), na qual sugeriu a citação dos Responsáveis em razão das irregularidades apontadas. Por força da [Decisão SEGEX 00790/2022-4](#) (evento 85), os gestores foram citados, nos termos abaixo:

Diante do que consta dos autos em epígrafe, **DECIDE** a Coordenadora do Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente Saneamento e Mobilidade Urbana do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, com fundamento no art. 63, inciso I, da Lei Complementar 621/2012 c/c arts. 47, inciso IV, e 358, inciso I, ambos do Regimento Interno deste Tribunal, **CITAR** os Srs. Fábio Ney Damasceno (Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura), José Eduardo de Souza Oliveira (Gerente), Leo Carlos Cruz (Subsecretário de Estado de Mobilidade Urbana), João Victor de Freitas Espíndula (Assessor Especial) e a Sra. Natasha de Oliveira Sollero (Pregoeira), para que, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativas, bem como documentos que en-



tenderem necessários, em razão dos achados apontados na Instrução Técnica Inicial 00198/2022-4.

Determino o encaminhamento aos responsáveis de cópia desta Decisão, bem como da Instrução Técnica Inicial 00198/2022-4, juntamente com os Termos de Citação.

**Ficam os responsáveis advertidos de que:**

a) o não atendimento à citação implicará na declaração de revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 65 da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES);

b) não cabe recurso da decisão que determinar a citação, nos termos do art. 153, inciso II, da Lei Orgânica do TCEES;

c) a comunicação dos atos processuais ter-se-á como realizada quando confirmada por recibo assinado por pessoa encarregada de receber correspondência, por membro da família ou por empregado do responsável, ou ainda, quando efetivada a consulta eletrônica ao teor da comunicação dos atos, nos termos do art. 64, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do TCEES;

d) após a citação, as demais comunicações de atos e decisões presumem-se perfeitas com a publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCEES, consoante o disposto no art. 360 do Regimento Interno deste Tribunal;

e) poderá o responsável, em nome próprio ou por procurador regularmente constituído, exercer sua defesa pelos meios admitidos em direito e, querendo exercer o direito de sustentação oral, deverá observar os requisitos do art. 327 do Regimento Interno deste Tribunal quando do julgamento dos presentes autos, cuja pauta de julgamento contendo a data da sessão será previamente publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCEES, na forma do art. 101 do mesmo diploma normativo, em observância aos princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e publicidade;

f) A resposta ao termo de citação deverá observar o formato dos documentos aceitos pelo TCEES, de acordo com o disposto na Instrução Normativa TC 35/2015.

Os senhores **Fábio Ney Damasceno** (Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura), **Leo Carlos Cruz** (Subsecretário de Mobilidade Urbana), **José Eduardo de Souza Oliveira** (Gerente de Transporte de Passageiros), **João Victor de Freitas Espíndula** (Subsecretário de Infraestrutura e Logística) e a senhora **Natasha de Oliveira Sollero** (Presidente da CPL e Pregoeira), apresentaram, conjuntamente, [Resposta de Comunicação 01728/2022-7](#) (evento 102) contendo alegações de defesa.

Na sequência, os autos foram remetidos ao **NASM/TCEES** para análise e elaboração da [Instrução Técnica Conclusiva 04416/2022-1](#) (evento 106), cuja proposta de encaminhamento foi no sentido de acolher parte das justificativas apresentadas, no entanto, manter a irregularidade analisada no **item 2.3 Procedimento licitatório**



**com estudo preliminar deficiente**, bem como condenar os Responsáveis ao pagamento de **multa** individual. Confira:

### **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 261/2013, 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.

Por fim, vieram os autos ao *Parquet* de Contas para emissão de Parecer.

## **2 ANÁLISE**

O retorno do serviço de transporte público por embarcações que seja capaz de conectar as cidades da “Grande Vitória” pela via marítima é uma demanda legítima dos cidadãos capixabas. A expectativa da população é que o sistema Aquaviário traga melhorias à mobilidade urbana, reduza os engarrafamentos em horários de pico e o tempo de viagem.

No entanto, deve-se ressaltar que a satisfação do interesse público não pode ser suprida de forma ilegal, nem ser um convite à gestão ineficiente, caracterizada por decisões improvisadas e incoerentes.

A contratação do serviço pela administração pública desde o seu procedimento na origem, aqui considerados todos os atos de elaboração, fase interna e externa do certame, celebração do contrato e execução, devem obedecer à legislação pátria, que impõe a necessidade de um planejamento estratégico de médio a longo prazo,



utilização correta dos recursos públicos, eficiência operacional, qualidade na prestação do serviço e transparência em todos os atos e ações governamentais.

Com o objetivo de evitar que o modelo atual tenha o mesmo desfacho do modelo anterior, quando em 1999 o serviço de transporte aquaviário foi totalmente desabilitado em razão de **problemas de ordem estrutural** relacionadas à falta de manutenção das lanchas, ausência de conforto e segurança para os passageiros, retirada de subsídios efetuados pelo Governo do Estado e de má gestão, é fundamental que haja fiscalização e análise minuciosa de todo o processo administrativo destinado à contratação e execução do serviço.

As Representações em face da **Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura-SEMOBI/ES** levantaram questões sobre a lisura do processo licitatório que não podem ser ignoradas por este órgão de controle externo. As irregularidades identificadas pelo Ministério Público de Contas e pela Área Técnica do TCE/ES no **Edital de Pregão Eletrônico nº 003/2022** apontam para violações aos princípios da Administração Pública e à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93). Trata-se de falhas na elaboração do projeto que ultrapassam a fase interna da licitação e poderão influenciar negativamente na execução e na qualidade do serviço prestado.

A licitação em questão apresentou diversas irregularidades, tais como *(i)* a escolha inadequada do Pregão Eletrônico e *(ii)* do Sistema de Registro de Preço para aquisição do serviço, *(iii)* a indicação defeituosa do objeto, *(iv)* a adoção de prazo insuficiente para apresentação de propostas, *(v)* ausência de estudo de mercado e justificativa do valor estimado e *(vi)* a existência de cláusula restritiva de competitividade sem justificativa, que serão reanalisadas neste Parecer além de outras irregularidades identificadas posteriores à homologação do certame.

Para facilitar a compreensão da análise empreendida neste Parecer, ele foi estruturado separando as irregularidades identificadas pelas fases do processo licitatório, isto é, *i) fase interna*, compreendida como a fase do planejamento que antecede à publicação do **Edital de Pregão Eletrônico nº 003/2022** *ii), fase*



**externa**, compreendida como a fase da publicação do edital, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação da proposta vencedora e, por fim, **iii) fase da execução**, compreendida como a fase da celebração e execução contratual (**Contratos nºs 005/2022 e 006/2022**).

## **2.1. FASE INTERNA: PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2021-CB7B4. PLANEJAMENTO. IRREGULARIDADES. ERRO GROSSEIRO. ANULAÇÃO**

A licitação pública é uma das principais ferramentas utilizadas pelo Estado para a seleção de propostas mais vantajosas em contratações de bens e serviços. Trata-se de um processo que visa a promoção da concorrência, da transparência e, consequentemente, do interesse público.

Nesse sentido, a fase interna da licitação, compreendida como a fase de planejamento e preparação, é de suma importância para o sucesso do certame, dado que é nessa fase que são estabelecidas a modalidade e a espécie licitatória mais adequadas, os termos e condições contratuais e a forma de execução do serviço ou fornecimento do bem, subsidiado por estudos técnicos preliminares.

Esses estudos consistem na análise das necessidades da Administração Pública, identificação do objeto a ser contratado, levantamento de requisitos técnicos, elaboração de estimativas de custos, verificação de viabilidade econômica e financeira, dentre outras atividades necessárias para a definição do objeto da licitação.

Os estudos técnicos preliminares são elaborados antes da publicação do edital de licitação e devem ser realizados com base em informações precisas e confiáveis, a fim de que se possa selecionar a melhor proposta dentre aquelas apresentadas pelos interessados. Essa etapa é essencial para garantir a economicidade, a eficiência e a efetividade do processo de contratação pela Administração Pública.

Com efeito, um estudo técnico preliminar insuficiente ou inexistente pode acarretar diversas consequências negativas para a Administração Pública, a exemplo de um objeto mal especificado, o que pode gerar problemas durante a execução do contra-



to, como a necessidade de realização de aditivos contratuais ou até mesmo a rescisão contratual.

Além disso, a falta de uma análise adequada das necessidades da Administração Pública e dos requisitos técnicos pode permitir a participação de empresas sem capacidade técnica para executar o objeto licitado, o que pode acarretar atrasos, falhas e prejuízos.

Outra consequência negativa pode ser a falta de competitividade no processo licitatório, uma vez que os licitantes podem se sentir desestimulados a participar da licitação devido à falta de informações claras e precisas sobre o objeto a ser contratado, o que pode levar à apresentação de propostas com valores acima do mercado. Por isso, é fundamental que os estudos técnicos preliminares sejam realizados de forma adequada, a fim de garantir a qualidade e a eficiência do processo de contratação pela Administração Pública.

No caso *sub examine*, foram detectadas irregularidades na fase interna, as quais estão relacionadas, principalmente, ao **estudo preliminar deficiente, definição inadequada do tipo de licitação, elaboração do edital sem alterações propostas pela Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo-PGE/ES** (não atendimento das recomendações propostas nos pareceres da PGE/ES) e **publicação do edital sem parecer conclusivo da PGE/ES**.

### **2.1.1 PROCEDIMENTO LICITATÓRIO COM ESTUDO PRELIMINAR DEFICIENTE (ITEM 2.4 DA ITI E ITEM 2.3 DA ITC). INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA.**

Para melhor elucidação dos fatos, segue abaixo informações constantes da [Instrução Técnica Inicial 00198/2022-4](#) (evento 83), a qual apontou a irregularidade **Procedimento licitatório com estudo preliminar deficiente**, a presença de **erro grosseiro** na conduta dos Responsáveis em “*produzir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, [...], que amparou o processo licitatório com Estudos*



*Técnicos Preliminares deficiente*", dado que discrepante em relação aos pareceres da Procuradoria Geral do Estado. Confira:

<b>Responsável</b>	<b>FABIO NEY DAMASCENO</b>
<b>CPF</b>	268.103.678-02
<b>Encaminhamento</b>	A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES).
<b>Cargo</b>	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
<b>Conduta</b>	<u>Producir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022</u> , 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, <u>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)</u> .
<b>Nexo de causalidade</b>	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.
<b>Excludentes de ilicitude</b>	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.
<b>Culpabilidade</b>	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
<b>Punibilidade</b>	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

<b>Responsável</b>	<b>JOSE EDUARDO DE SOUZA OLIVEIRA</b>
<b>CPF</b>	925.877.717-49
<b>Encaminhamento</b>	A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES).
<b>Cargo</b>	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
<b>Conduta</b>	<u>Producir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022</u> , 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
<b>Nexo de causalidade</b>	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.
<b>Excludentes de ilicitude</b>	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.
<b>Culpabilidade</b>	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
<b>Punibilidade</b>	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.



<b>Responsável</b>	<b>NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO</b>
<b>CPF</b>	100.932.076-97
<b>Encaminhamento</b>	A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES).
<b>Cargo</b>	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
<b>Conduta</b>	Producir 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, João 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).
<b>Nexo de causalidade</b>	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.
<b>Excludentes de ilicitude</b>	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.
<b>Culpabilidade</b>	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
<b>Punibilidade</b>	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

<b>Responsável</b>	<b>JOÃO VICTOR DE FREITAS ESPÍNDULA</b>
<b>CPF</b>	092.862.307-61
<b>Encaminhamento</b>	A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES).
<b>Cargo</b>	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
<b>Conduta</b>	Producir 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).
<b>Nexo de causalidade</b>	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.
<b>Excludentes de ilicitude</b>	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.
<b>Culpabilidade</b>	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
<b>Punibilidade</b>	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.



<b>Responsável</b>	LEO CARLOS CRUZ
<b>CPF</b>	796.963.257-20
<b>Encaminhamento</b>	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
<b>Cargo</b>	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
<b>Conduta</b>	Producir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, em <del>conjunto com os agentes públicos José Eduardo de Souza Oliveira, João 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).</del>
<b>Nexo de causalidade</b>	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.
<b>Excludentes de ilicitude</b>	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.
<b>Culpabilidade</b>	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
<b>Punibilidade</b>	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Após a apresentação das peças de defesa pelos Responsáveis, os autos retornaram à área técnica, a qual se manifestou pela manutenção da irregularidade, nos termos da [Instrução Técnica Conclusiva 04416/2022-1](#) (evento 106), abaixo transcrita:

### **2.3. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO COM ESTUDO PRELIMINAR DEFINIENTE**

#### **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, conduto, 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. Comecemos 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 com-**



**provação 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 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 atendimen-



**to 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. Selecionei 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**

[...]

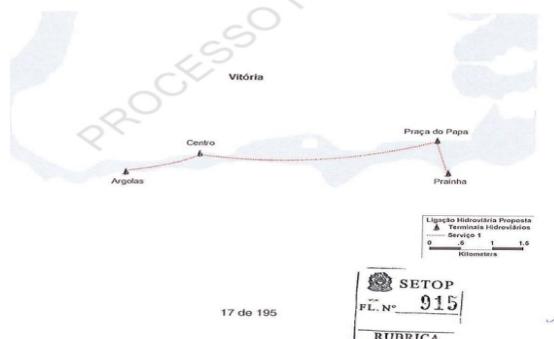
Em face dos pleitos obtidos em Audiências Públicas em Vitória e Vila Velha e por ser mais atrativo para a implantação imediata o governo do Es-



tado decidiu, nesta fase, pelo **Serviço 1 atendendo: Praia de Prainha – Praça do Papa – Centro – Argolas, o que viabiliza dois terminais em Vitória e dois em Vila Velha.** (g.n.)

Estações: Praia de Prainha – Praça do Papa – Centro – Argolas

Figura 3 – Serviço 1



## 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 vále	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia	
	Migração Coletivo		Migração Individual		Total	Ida	Volta	Ida	Volta						
Férias 1															
Terminal Praia do Papa	1.224	1.127	907	856	2.131	1.983	426	64							
Terminal Praia do Papa	1.466	1.441	1.268	1.348	2.778	2.789	558	88	6.481	21'	30'	2,8	2,0	32	
Terminal Centro de Vitória	263	221	228	195	416	416	93	14							

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

Sábado	Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vále	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
	Migração Coletivo		Migração Individual		Total	Ida	Volta	Ida	Volta					
Férias 1														
Terminal Praia do Papa	734	676	544	513	1.278	1.190	256	39						
Terminal Praia do Papa	880	864	757	809	1.637	1.673	341	53	3.889	35'	60'	1,7	1,0	21
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 vále	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
	Migração Coletivo		Migração Individual		Total	Ida	Volta	Ida	Volta					
Férias 1														
Terminal Praia do Papa	489	451	363	342	852	793	170	26						
Terminal Praia do Papa	586	576	505	532	1.091	1.115	227	35	2.593	52'	60'	1,1	1,0	18
Terminal Centro de Vitória	105	88	91	78	193	165	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
Demandas / 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 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 consequentemente 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			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	FLEXALII / 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 Bilete 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 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.)**

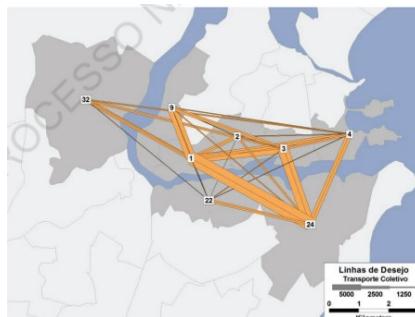
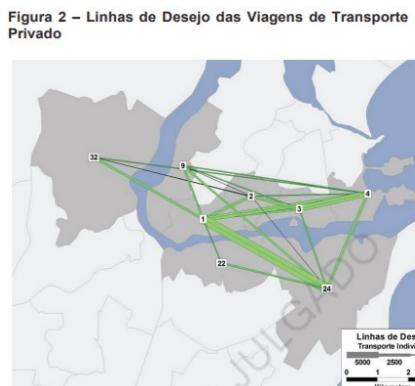


Figura 1 – Linhas de Desejo das Viagens de Transporte Coletivo



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: Praia do Papa (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: Praia do Papa - 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	Migração/Coletivo	Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência a no vale	Viagens por dia	
		Ida	Volta	Migração/Individuo	Ida	Volta	Total									
<b>Serviço 1</b>																
Terminal Praia do Papa		734	676	544	513	1.278	1.190	256	39							
Terminal Praia do Papa		880	864	757	809	1.637	1.673	341	53	3.889	35'	60'	1,7	1,0	21	
Terminal Dom Bosco		158	132	137	117	264	250	56	9							

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

Domingo/Feriado	Migração/Coletivo	Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência a no vale	Viagens por dia	
		Ida	Volta	Migração/Individuo	Ida	Volta	Total									
<b>Serviço 1</b>																
Terminal Praia do Papa		489	451	363	342	852	793	170	26							
Terminal Praia do Papa		588	576	505	539	1.091	1.115	227	35	2.593	52'	60'	1,1	1,0	18	
Terminal Dom Bosco		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	Frequênci a no pico	Frequênci a no vale	Viagens por dia									
	Migração Coletivo		Migração Individual		Total																		
	Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta																	
<b>Serviço 1</b>																							
Terminal Praia do Papa	Terminal Praia do Papa	1.224	1.127	907	856	2.131	1.983	426	64	6.481	21'	60'	2.8	1.0	27								
Terminal Praia do Papa	Terminal Centro de Vila Velha	1.465	1.441	1.253	1.348	2.728	2.719	598	85														
Terminal Centro de Vila Velha	Terminal Argolas	263	221	228	195	495	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.

COMPARAÇÃO DE DEMANDA - MÊS DE REFERÊNCIA: AGOSTO/2019			
ÁREA DE INFLUÊNCIA	Nº	BANDEIRA	DEMANDA MÉDIA DIA ÚTIL
	567	T. CARAPINA / T. VILA VELHA VILA 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
	207	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 MÉDICÍ 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 3<sup>1</sup>, 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

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



*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 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;

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 Consultante 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, conduto, 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. Comecemos 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 resultando 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. Selecioneamos 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.)

[...]

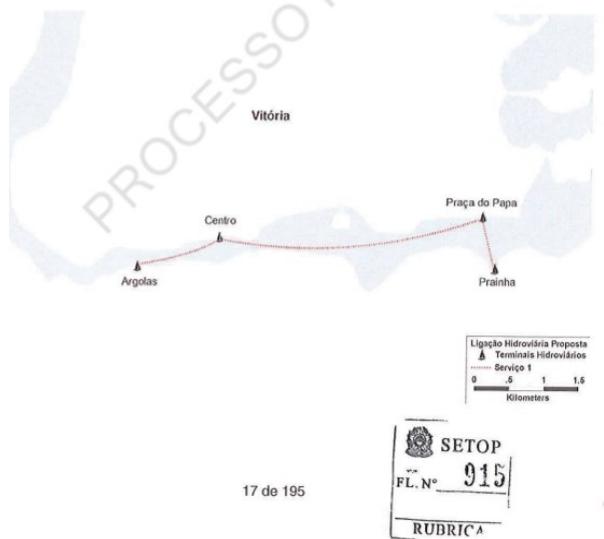
#### **2.4 LIGAÇÕES**

[...]

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



#### **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 Coletivo		Migração Individual		Total																	
	Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta																
<b>Serviço 1</b>																						
Terminal Praia 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	1.466	1.441	1.262	1.348	2.728	2.789	568	88														
Terminal Centro de Vitória	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 Coletivo		Migração Individual		Total																	
	Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta																
<b>Serviço 1</b>																						
Terminal Praia 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	880	864	757	809	1.637	1.673	341	53														
Terminal Dom Bosco	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 Coletivo		Migração Individual		Total																	
	Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta																
<b>Serviço 1</b>																						
Terminal Praia do Papa	489	451	363	342	852	793	170	28	2.593	52'	60'	1.1	1.0	18								
Terminal Praça do Papa	588	576	505	539	1.091	1.115	227	35														
Terminal Dom Bosco	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
Demandas / 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 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 consequentemente 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	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

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;
- Praia do Canto, 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 Bihete 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 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.)

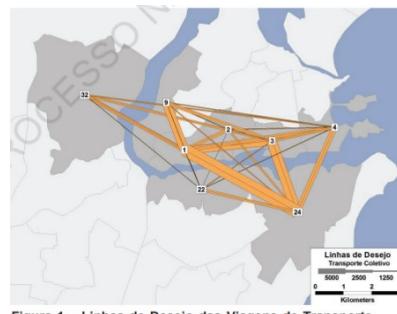
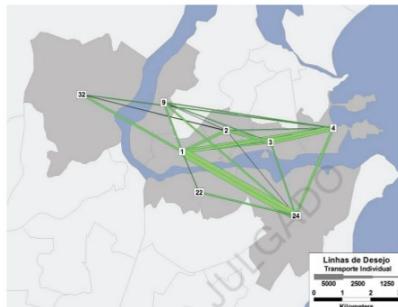


Figura 1 – Linhas de Desejo das Viagens de Transporte Coletivo



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	Frequênci a no pico	Frequênci a no vale	Viagens por dia	
	Migração/Coletivo		Migração/Individual		Total	Ida	Volta	Ida	Volta						
<b>Serviço 1</b>															
Terminal Praia do Papa	734	676	544	513	1.278	1.190	256	38							
Terminal Praia do Papa	880	864	757	809	1.637	1.673	341	53	3.889	35'	60'	1,7	1,0	21	
Terminal Dom Bosco	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	Frequênci a no pico	Frequênci a no vale	Viagens por dia	
	Migração/Coletivo		Migração/Individual		Total	Ida	Volta	Ida	Volta						
<b>Serviço 1</b>															
Terminal Praia do Papa	489	451	363	342	852	793	170	26							
Terminal Praia do Papa	580	576	505	539	1.091	1.115	227	35	2.593	52'	60'	1,1	1,0	18	
Terminal Dom Bosco	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	Frequênci a no pico	Frequênci a no vale	Viagens por dia	
	Migração/Coletivo		Migração/Individual		Total	Ida	Volta	Ida	Volta						
<b>Serviço 1</b>															
Terminal Praia do Papa	1.224	1.127	907	856	2.131	1.983	426	64							
Terminal Praia do Papa	1.466	1.441	1.262	1.348	2.728	2.709	568	88	6.481	21'	60'	2,8	1,0	27	
Terminal Centro de Vila	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.

COMPARAÇÃO DE DEMANDA - MÊS DE REFERÊNCIA: AGOSTO/2019				
ÁREA DE INFLUÊNCIA	NP	BANDEIRA		DEMANDA MÉDIA DIA ÚTIL
		Total	Demanda	
PORTO DE SANTANA	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 ARIABIR/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
		<b>TOTAL</b>		<b>7.288</b>
	707	NOVA CANAÁ / T. ITACIABA		1.288
	708	PORTO NOVO / T. ITACIABA VIA PORTO DE SANTANA		1.471
	743	FLEXAL II / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO		1.241
	744	NOVA CANAÁ / 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. ITACIABA		659
	770	BELA VISTA / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO		1.329
	773	T. SÃO TORQUATO / MORRO DO SESI VIA PORTO VELHO - CIRCULAR		300
		<b>TOTAL</b>		<b>10.006</b>



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 3<sup>2</sup>, 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 preende-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 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-

---

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



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.

[...]



**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 3<sup>3</sup>, 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

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



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, 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 eximir-los da responsabilidade pela irregularidade narrada.

[...]

### **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 261/2013<sup>4</sup>, 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.

<sup>4</sup> 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.



Vitória, 27 de novembro de 2022.

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO  
MAT.

A irregularidade consubstanciada em **Procedimento licitatório com estudo preliminar deficiente** (item 2.4 da Instrução Técnica Inicial 00198/2022-4; item 2.3 da Instrução Técnica Conclusiva 04416/2022-1) fora detectada pela Área Técnica, a qual apontou a presença de **erro grosseiro** na conduta dos agentes responsáveis, sr. **Fábio Ney Damasceno**, sr. **José Eduardo de Souza Oliveira**, sra. **Natasha de Oliveira Sollero** e sr. **João Victor de Freitas Espíndula**, em razão de produzirem as manifestações de **30/03/2022** e de **10/05/2022**, “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)”.

Acerca da insuficiência do termo de referência, os Pareceres da PGE/ES foram taxativos ao afirmar que fora **elaborado de forma genérica** e que merecia complementação. Ademais, asseveraram a ausência de estudo técnico preliminar acerca dos serviços a serem contratados e que, embora tenha sido apresentado documento tendente a suprir a irregularidade apontada, permaneceu a “*discrepância existente entre o 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*”.

A **Lei nº 8.666/93**, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, prevê que a Administração Pública deve realizar estudos técnicos preliminares que definam com precisão o objeto a ser contratado e os requisitos necessários para a sua execução. Esses estudos devem ser elaborados antes da publicação do edital de licitação e devem ser suficientemente detalhados para permitir a participação de licitantes interessados e a seleção da melhor proposta. Veja:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou comple-



xo 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:

- 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; (destacou-se)

Por sua vez, o **Decreto nº 10.024/2019**, que regulamenta o Pregão Eletrônico, considera **estudo técnico preliminar** “*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação*”, nos termos *in verbis*:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

**IV - estudo técnico preliminar - documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação**, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência;

[...]

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

**I - estudo técnico preliminar, quando necessário;**

[...]

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

**I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;**

**II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar; (destacou-se)**



Não basta a apresentação de qualquer documento apenas para fins de formalizar uma etapa essencial da licitação, sobretudo no que tange a estudos que servirão de subsídio para a elaboração do termo de referência. Restou cabalmente demonstrado o intuito dos gestores tão somente de tentar burlar uma exigência legal que determina a apresentação de estudo técnico preliminar adequado. Esse também é o entendimento do TCU:

A elaboração açodada, pró-forma e a posteriori dos artefatos essenciais ao planejamento da contratação – Estudo Técnico Preliminar e Projeto Básico – apenas com o fito de cumprir o rito processual, em subversão da sequência processual prevista (...) desrespeita o princípio fundamental do planejamento e do controle insculpidos nos incisos I e V, do art. 6º, do Decreto-Lei 200/1967.

(TCU, Acórdão 122/2020, Plenário, Min. Rel. Raimundo Carreiro, sessão de 29/01/20.

A licitação promovida pela SEMOBI foi conduzida de forma irregular pela Administração Pública com base em estudo preliminar deficiente, com inconsistência que compromete a lisura do certame e viola os Princípios da Legalidade, da Moralidade, da Eficiência e do Planejamento.

Ademais, acerca da presença de **erro grosso** e a responsabilização dos agentes públicos, não há dúvidas de que, ao produzirem manifestações discrepantes em relação ao correto posicionamento da Procuradoria Geral do Estado, atuaram de forma consciente e assumiram a responsabilidade pelas suas decisões e opiniões. Nessa esteira, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é claro ao dispor que:

**Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosso.

O **erro grosso** é aquele que decorre de uma conduta imprudente ou negligente por parte do agente público que viola, de forma flagrante, as normas legais ou regulamentares que regem a sua atividade. O artigo 28 estabelece que o agente público que comete um **erro grosso** em suas funções será responsabilizado pessoalmente pelos danos causados, seja por meio de sanções administrativas ou de ações judiciais.



**Erro grosseiro** nada mais é senão que a culpa grave e, sobre tal aspecto, em sua obra, **Donato Volkers Moutinho**<sup>5</sup> relaciona o sentido da expressão “**erro grosseiro**” com o conceito de “**culpa grave**”.

#### 2.6.5 Funções sancionadora e reintegradora

[...]

Tendo em conta a natureza subjetiva da responsabilidade perante os tribunais de contas, **pode-se traduzir o sentido da expressão “erro grosseiro” pelo conceito de culpa grave**. É o que defendem Thiago Priess Valiati e Manoela Virmond Munhoz, Pericles Ferreira de Almeida e Guilherme Salgueiro Pacheco de Aguiar. (destacou-se)

Nessa trilha destaca **Thiago Groszewicz Brito**<sup>6</sup>, em artigo sobre o tema:

O artigo 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 dispõe que “*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*”. O Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os dispositivos introduzidos pela Lei nº 13.655/2018, em seu artigo 12, § 1º, trouxe o **conceito de erro grosseiro**, entendendo como “*aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia*”.

[...]

De acordo com o TCU [5], como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa, para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção seria quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o julgador pode reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil [6].

[...]

Trazendo as lições para o caso em debate, entende-se que o subjetivismo no conceito de “homem médio” se enquadra exatamente na indeterminação e incerteza acima mencionadas, sendo um dos fatores que deram ensejo à Lei nº 13.655/2018, a qual, **por meio do artigo 28 da Lindb, nada mais fez do que senão regulamentar o grau de culpa**, considerando como insusceptível de responsabilização os danos causados por decisões e opiniões técnicas sem demonstração de dolo ou erro grosseiro.

Ou seja, a norma considerou “homem médio” aquele que eventualmente falhe, mas sem a intenção — dolo — ou sem grave imprudência, negligência ou imperícia — erro grosseiro. É imperdível que a falha seja perceptível “a olho nu” e o agente a tenha ignorado. Privilegiou-se a velha máxima de que “errar é humano”.

5 MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos Governantes**: apreciação das contas dos chefes de poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Acess, 2020, 552 p.

6 BRITO, Thiago Groszewicz. **O artigo 28 da Lindb e a resistência do TCU**. CONJUR. Publicado em 4 de março de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-04/brito-artigo-28-lindb-resistencia-tcu> Acesso em: 22 abr. 2022.



À guisa de corroboração, necessário se faz colacionar o entendimento de **Luciano Ferraz**<sup>7</sup>:

Voltando ao **Acórdão 2.391/2018 do Plenário do TCU**, se, por um lado, os ministros procederam a uma melhor definição do conteúdo jurídico de “erro grosseiro” (atribuindo-lhe a mesma expressão jurídica da “culpa grave”), adotaram, por outro, interpretação restritiva e seletiva a respeito da “dimensão de aplicabilidade” do novo artigo 28 da Lindb.

No caso em exame, os agentes sabiam das consequências de autorizar a continuidade do certame flagrantemente desatendendo às recomendações da procuradoria jurídica, motivo pelo qual configura a responsabilidade pessoal de todos eles.

## **2.1.2 AUSÊNCIA DE PARECER CONCLUSIVO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. NÃO ATENDIMENTO INTEGRAL DAS RECOMENDAÇÕES CONTIDOS NOS PARECERES 00250/2022 E 00431/2022 DA PGE/ES**

É imperativo que toda licitação seja precedida da emissão de um parecer jurídico emitido por órgão de assessoramento jurídico competente, visando atestar a adequação e conformidade com os mandamentos legais e regulamentares vigentes. O aludido parecer tem por escopo avaliar a legalidade e propriedade do planejamento, com observância dos princípios basilares da legalidade, moralidade, imparcialidade, publicidade e eficiência.

Nessa esteira, é o que determina a Lei 8.666/93, bem como o Decreto nº 10.024/2019, em seus arts. 38, VI e 8º, IX, respectivamente:

### **Lei 8.666/93**

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

---

<sup>7</sup> FERRAZ, Luciano. **Alteração na Lindb e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu#sdfootnote5sym>. Acesso em: 22 abr. 2022.



**Decreto n. 10.024/19**

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

[...]

IX - parecer jurídico;

No caso em apreço, a PGE/ES produziu o **Parecer PGE/PCA nº 00250/2022**, o qual sugeriu várias recomendações à SEMOBI acerca da contratação pretendida, das quais merecem destaque as seguintes: **Recomendação nº 01** – alterar o regime jurídico de delegação para concessão; **Recomendação nº 10** – complementar o Termo de Referência; **Recomendação nº 11** – instruir os autos com estudo técnico preliminar acerca da necessidade e da estimativa de demanda; **Recomendação nº 15** – alterar a modalidade licitatória para o modelo de concorrência; **Recomendação nº 18** – desatrelar o sistema Aquaviário do sistema Transcol e GVBUS.

Para melhor elucidação, segue o posicionamento na íntegra da **PARECER PGE/PCA Nº 00250/2022** (Evento 22 - [Peça Complementar 27599/2022-4](#), p. 251-293):



Governo do Estado do Espírito Santo  
Procuradoria Geral do Estado

Processo Nº: 2021-CB7B4



Origem: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI)

**PARECER PGE/PCA Nº 00250/2022**

Ilmo(a). Sr(a). Procurador(a) Chefe,

**I – RELATÓRIO:**

1. Trata-se de procedimento instaurada pela Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI) com a finalidade de promover a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Aquaviário de Passageiros da baía de Vitória – ES.
2. Compulsados os autos, denota-se a opção da Consulente pela adoção da contratação por meio de Pregão Eletrônico para formação de Ata de Registro de Preço, com fulcro no art. 15 da Lei 8.666/93 e Lei 10.520/02.
3. Dentre os documentos que instruem o processo, destacam-se: **I**) CI/Nº 003/GABSEC/SEMOBI, subscrita pelo Secretário de Mobilidade e Infraestrutura, com solicitação de elaboração do Termo de Referência (#2); **II**) Termo de Referência inicial (#9); **III**) Aprovação TR pela autoridade competente (#16); **IV**) Mapa comparativo de preços (#18); **V**) Minuta Editorial de Pregão Eletrônico (#28); **VI**) Despacho CCON/SECONT nº 191/2021, com posterior aprovação (#34/36); **VII**) Despacho de encaminhamento para PGE (#40); **VIII**) Devolução dos autos (#45); **IX**) Termo de Referência Atualizado (#49); **X**) Aprovação TR atualizado pela autoridade competente

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo  
Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br –  
Website: <http://www.pge.es.gov.br>  
Nº 2021.02.001387

\*2021-CB7B4\*



(#51); **XI**) Declaração a que se refere o art. 16 da LRF (#52); **XII**) Minuta Edital de Pregão Eletrônico Atualizada e anexos (#54); **XIII**) Manifestação CCON nº 142/2021, com posterior aprovação (#64/66); **XIV**) Manifestação Técnica sobre o atendimento das recomendações exaradas pela SECONT (#70/73); **XV**) Composição de preços para locação de embarcações com fornecimento de mão de obra para prestação de serviços especializados de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória (#75); **XVI**) Edital de Pregão Eletrônico, versão final, com anexos (#78); **XVII**) Lista de verificação (#79); **XVIII**) Despacho de encaminhamento e consulta para PGE (#81).

4. É o relatório, no essencial.

## II – DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE

5. Registre-se que a competência desta Procuradoria Geral do Estado na análise da fase interna dos processos de licitação se restringe aos aspectos jurídicos do instrumento convocatório, não se compreendendo em suas atribuições analisar os atos administrativos da fase interna, emitir juízo sobre a conveniência ou oportunidade das decisões administrativas, nem tampouco considerações sobre aspectos técnicos ou econômicos, sendo de responsabilidade dos agentes públicos envolvidos a regularidade dos atos do procedimento, a eficiência da ação administrativa, a veracidade das informações e justificativas postas nos autos e as providências orçamentárias. Tudo isso conforme a disciplina do artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993, e do artigo 3º, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 88/1996.

6. Sobre o tema, o Conselho da Procuradoria Geral do Estado editou o Enunciado nº 12, *in verbis*:

Enunciado CPGE nº 12: "Competência da Procuradoria Geral do Estado na análise jurídica da fase interna dos procedimentos licitatórios. Utilização das minutas padronizadas".

I) Nos processos licitatórios, a análise da Procuradoria Geral do Estado, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993, incidirá, exclusivamente, sobre os aspectos jurídicos do instrumento convocatório do certame (edital ou carta convite) e do respectivo termo de contrato, não sendo atribuição do Procurador analisar os atos procedimentais da fase interna ou emitir juízo valorativo da pretensa pontuação, sendo de responsabilidade dos agentes públicos competentes a regularidade dos atos do procedimento, a veracidade das informações e justificativas postas nos autos e as demais providências orçamentárias.



II) É obrigatória a utilização das minutas de editais, contratos, termos aditivos etc., padronizadas pela Procuradoria Geral do Estado e disponibilizadas em seu site, ficando dispensado o encaminhamento do processo quando as alterações nelas realizadas forem as seguintes:

- a) indicação das datas e horários da licitação;
- b) indicação do objeto e sua descrição detalhada no "Termo de Referência" (Anexo I);
- c) indicação de obrigações contratuais específicas, referentes à forma e prazos de execução do objeto, que deverão constar, além de no Termo de Referência, na minuta de Termo de Contrato, se houver;
- d) exigência de amostras do arrematante, para conferência do atendimento das disposições do edital;
- e) composição dos lotes da licitação;
- f) adequação das cláusulas apropriadas ao caso concreto que siga as orientações que acompanham a própria minuta padronizada utilizada.

III) Havendo alterações na minuta padronizada que apresentem relevância jurídica, deverá o respectivo

7. A consulente informa que adotou minuta padronizada com alterações pontuais, as quais foram destacadas em negrito. Tendo isso em vista, esse será o foco do exame.

### III – ANÁLISE JURÍDICA

#### III.1) PANORAMA LEGAL PÁTRIO. CARACTERIZAÇÃO DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO COMO SERVIÇO PÚBLICO. REGIME JURÍDICO DA CONTRATAÇÃO PRETENDIDA.

8. Desde setembro de 2015, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 90/2015, o direito ao transporte adquiriu o *status* de direito social fundamental previsto expressamente no rol do artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Corolário do direito de ir e vir (art. 5, inciso XV, da CRFB), o direito ao transporte impõe à Administração Pública a obrigação de fornecer instrumentos adequados para o exercício da dignidade humana e o desenvolvimento econômico e social dos cidadãos.

9. Nessa senda, a Carta Magna pátria assevera que compete privativamente à União legislar acerca das diretrizes da política nacional de transporte, além da navegação fluvial:



"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte; [...]"

10. No âmbito municipal, por sua vez, a CRFB dispõe que cabe aos Municípios "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial" (art. 30, inciso V, da CRFB).

11. Muito embora inexista expressa menção no diploma constitucional acerca da abrangência da competência dos Estados-membros para tratar sobre a exploração dos serviços de transporte coletivo, o seu art. 25, §1º, determina que "são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição".

12. Importante salientar que tais disposições constitucionais coadunam-se com a adoção do princípio da preponderância de interesses como critério de repartição de competências entre os entes federativos. Destarte, matérias de interesse nacional são de competência da União; matérias de interesse regional, de competência dos Estados-membros e matérias de interesse local, de competência do Município. Sobre a temática dos autos, conclui-se que cabe aos Estados-membros, em sua competência residual, regular o transporte coletivo intermunicipal<sup>1</sup>, de eminente interesse regional.

14. Pois bem.

15. Conforme denota-se da leitura dos dispositivos já citados, a própria Constituição atribuiu ao transporte coletivo de passageiros o caráter de serviço público essencial. Atrai-se, com isso, o regramento do artigo 175, o

<sup>1</sup> O Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que "não há no texto constitucional expressa previsão em relação à competência para a exploração de serviço de transporte intermunicipal. A Constituição cuidou apenas de dispor sobre a competência para explorar os transportes terrestres rodoviário interestadual e internacional de passageiros — privativa da União, nos termos do art. 21, inciso XII, alínea 'e' — e para explorar o transporte coletivo no âmbito local — do Município, de acordo com o art. 30, inciso V. Daí a conclusão, ante o disposto no artigo 25, §1º, de que a matéria é da competência dos Estados-membros" (ADI 845, rel. Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 22.11.07).

qual disciplina que incumbe ao Poder Público explorar diretamente ou sob regime de delegação, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

16. No mesmo diapasão, a Constituição do Estado do Espírito Santo assevera, em seu artigo 227, que 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".

17. Importante ressaltar que o transporte aquaviário de passageiros, objeto dos autos ora examinados, corresponde a espécie do gênero transporte coletivo urbano. Inclusive, esse é o entendimento que pode ser retirado da interpretação do julgamento da ADI nº 845, pelo Supremo Tribunal Federal, que resume os pontos expostos até então, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 224 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ. GARANTIA DE "MEIA PASSAGEM" AO ESTUDANTE. **TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS RODOVIÁRIOS E AQUAVIÁRIOS MUNICIPAIS [ARTIGO 30, V, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS RODOVIÁRIOS E AQUAVIÁRIOS INTERMUNICIPAIS.** SERVIÇO PÚBLICO E

LIVRE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, CAPUT E INCISOS I E XXII, E 170, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Constituição do Brasil estabelece, no que tange à repartição de competência entre os entes federados, que os assuntos de interesse local competem aos Municípios. Competência residual dos Estados-membros --- matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição, nem estiverem contidas entre as competências da União ou dos Municípios. 2. A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo [artigo 30, inciso V, da CB/88]. [...] 4. A competência para legislar a propósito da prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal é dos Estados-membros. [...] 5. Os transportes coletivos de passageiros consubstanciam serviço público, área na qual o princípio da livre iniciativa (artigo 170, caput, da Constituição do Brasil) não se expressa como faculdade de criar e explorar atividade econômica a título privado. A prestação desses serviços pelo setor privado dá-se em regime de concessão ou permissão, observado o disposto no artigo 175 e seu parágrafo único da Constituição do Brasil. A lei estadual deve dispor sobre as condições dessa prestação, quando de serviços públicos da competência do Estado-membro se tratar. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a constitucionalidade da conjunção aditiva "e" e do vocábulo "municipais", insertos no artigo 224 da Constituição do Estado do Amapá.

(ADI 845, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 22/11/2007, DJe-041 DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008 EMENT VOL-02310-01 PP-00031 RTJ VOL-00205-01 PP-00029 LEXSTF v. 30, n. 352, 2008, p. 43-56)

18. Evidencia-se que o arcabouço normativo relacionado com o transporte público privilegia, portanto, a prestação do serviço de duas formas: a)



diretamente, pela própria Administração; e b) por meio de delegação, nas modalidades concessão ou permissão, sempre através de licitação. Hodiernamente, no âmbito pátrio, na maioria dos casos em que se transfere a prestação do serviço público de transporte coletivo urbano, adota-se a delegação, principalmente pela celebração de contratos de concessão.

19. Dentre as unidades federativas com o transporte intermunicipal aquaviário estruturado e em operação, quase a totalidade dispõe de legislações ou regulamentações específicas acerca do modal<sup>2</sup>. Apesar da previsão de prestação direta acompanhar todos esses atos normativos, a realidade fática aponta para uma tendência majoritária direcionada à

<sup>2</sup> Exemplifico: a) Rio de Janeiro - Lei Estadual nº 2804/1997; b) Tocantins - Resolução ATR nº 8 de 07/11/2019; c) Maranhão - Lei Estadual nº 9.985/2014; d) Bahia - Lei nº 12.044/2011 e Lei nº 9.835/2005; e) Mato Grosso - Resolução AGER nº 1 de 27/03/2017; e f) São Paulo - Leis Estaduais nº 13.241/2001 e nº 16.010/2014.

assinatura de contratos de concessão.

20. De caráter mais recente, destacam-se o Edital de Concorrência nº 035/2020-DER/DOP, do Paraná, e a Concorrência Internacional nº 03/2021, de São Paulo, por exemplo. Ainda, encontram-se abertos editais nos estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina para estruturação da modelagem da prestação do serviço, porém, em ambos os casos, já existe direcionamento no sentido da adoção da delegação via concessão<sup>3</sup>.

21. A própria análise da legislação do Estado do Espírito Santo recai na conclusão de que o ordenamento jurídico estadual privilegia a sujeição do transporte coletivo intermunicipal e urbano de passageiros ao regime de concessão, vide a expressa previsão do serviço no parágrafo único do artigo 1º da Lei Estadual nº 5.720, referente ao regime de concessão e permissão da prestação de serviços público previsto no Art. 210 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão por esta Lei.

Parágrafo único. Sujeitam-se ao regime de concessão ou, quando for o caso, de permissão, os seguintes serviços e obras públicas:

I - Distribuição local de gás canalizado;

II - Vias estaduais, precedidas ou não da execução de obras públicas;

**III - Transporte coletivo intermunicipal e urbano de passageiros;**

IV - Terminais rodoviários intermunicipais de passageiros;



**V - Transporte ferroviário intermunicipal de cargas e passageiros**

3 Os editais citados podem ser acessados nos seguintes endereços eletrônicos: a) Paraná: <<https://bityli.com/NZanG>>; b) São Paulo: <<https://bityli.com/ZhhKR>>; c) Rio de Janeiro: <<https://bityli.com/ULYci>>; d) Santa Catarina: <<https://bityli.com/HUyuP>>.

ou que não transponha as fronteiras do Estado;

VI - Exploração de obras ou serviços estaduais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações, precedida ou não da execução de obras públicas;

VII - Outros serviços, precedidos ou não de obras, ou obras públicas de competência do Estado.

**22. Apesar de todo o exposto, a Consulente optou pela adoção pelo pregão eletrônico, na modalidade de registro de preços, com o seguinte fundamento (#78, p.18):**

"[...] A contratação dos serviços que se propõe no presente Termo de Referência se justifica pela falta de dados primários sobre a operação do transporte aquaviário de passageiros na baía de Vitória, deste modo a contratação dos serviços especificados são fundamentais para que o Governo conheça de fato a dinâmica e aceitação da população a este importante modal auxiliar que irá contribuir com a mobilidade urbana da Grande Vitória, desafogando o trânsito de veículos, possibilitando uma perfeita integração com o modal rodoviário coletivo, razão pela qual a modalidade indicada para a licitação é a do Registro de Preços por ser o mais adequado à presente contratação, na medida em que possibilita a SEMOBI começar de forma mais conservadora – com apenas duas rotas e duas embarcações – tendo a possibilidade de ir aumentando, gradativamente a oferta de viagens/embarcações na mesma proporção do aumento da demanda de usuários, 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. [...]"

23. Em decorrência do regime adotado e do modo como o objeto foi esmiuçado nos autos, impende que se adentre no debate acerca dos limites e diferenças entre a terceirização e a delegação de serviços públicos – aspectos impactados diretamente pela delimitação dos contornos do objeto da relação jurídica a ser instaurada.

**III.2) POSICIONAMENTO DESTA PGE E DOUTRINA SOBRE CONCESSÃO X LOCAÇÃO (TERCEIRIZAÇÃO).**

24. O objeto do presente processo é descrito como a "prestação de serviços especializados de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória, incluindo embarcação, embarcação reserva, tripulação, manutenção preventiva/corretiva, abastecimento, sistema de videomonitoramento em tempo real, rastreamento em tempo real através 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".

25. Importa tal descrição, além dos demais detalhamentos previstos no edital, porque é exatamente a extensão das responsabilidades repassadas à esfera privada que definirá a viabilidade jurídica de adoção do regime da Lei nº 8.666/93, que estabelece normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública. A existência de margem de atuação do particular para gestão do empreendimento ensejaria a impossibilidade de adoção de tal legislação, com consequente atração da obrigatoriedade de aplicação do modelo de delegação de serviços públicos.

26. Sobre o tema, extrai-se do Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini nº 110/2016 a seguinte interpretação elaborada por Karlin Olbertz Niebuhr quando da análise do revogado art. 262 do CTB:

"A contratação segundo o regime da Lei 8.666/1993 (ou Lei 10.520/2002) traduziria uma relação de prestação de serviços pelo contratado à própria Administração, a quem competiria sua remuneração. Perante o usuário do serviço, a própria Administração é que figuraria como prestadora. A opção envolveria discussões quanto aos limites da terceirização desses serviços e quanto à sua configuração como 'serviços públicos'. (...) A concessão da Lei 8.987/1995 traduz a delegação a um particular de serviços públicos em sentido estrito (ou de competências estatais). O particular contratado (concessionário) prestaria os serviços em seu próprio nome e por sua conta e risco."<sup>4</sup>

27. O emprego da Lei 8.666/1993 como fundamento no procedimento ora analisado necessita, portanto, acompanhar uma demonstração transparente de que a Administração Pública é, de fato, a prestadora do serviço perante o usuário, enquanto o contratado se revestiria da qualidade, tão somente, de responsável pela prestação de elementos pontuais para o pleno e adequado funcionamento do serviço, segundo condições previamente estabelecidas pela Administração – caracterizando uma terceirização, e não uma delegação da atividade.

28. Anteriormente marcado pelo debate do liame distintivo entre atividade-meio e atividade-fim, a terceirização (denominada como locação de serviços por alguns autores) não mais se restringe a tal dicotomia. Como bem explanado pelo II. Procurador do Estado Leandro Mello Ferreira por meio do Parecer PGE/PCA nº 00309/2020 (processo nº 87862875), os



critérios para aferição da regularidade da contratação de serviços pela Administração Pública não mais se resumem à distinção entre atividade-meio e atividade-fim, mas levam em consideração outras perspectivas, à luz das premissas constitucionais:

"Cabe notar que tem se mostrado cada vez mais insustentável a dicotomia atividade-fim e meio como critério de aferição da regularidade da contratação de serviços pela Administração Pública. Em outra oportunidade, com maior vagar<sup>41</sup>, já restou reconhecido pela PGE como, partindo da orientação jurisprudencial sobre o tema, é possível verificar a inconsistência desse critério isolado e

<sup>41</sup> Informativo n. 110, de abril de 2016, Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, disponível em <http://www.justen.com.br/informativo>, acesso aos 03/03/2022.

ascender às premissas constitucionais que devem ser consideradas na análise, permitindo a identificação de critérios gerais mais claros para a regularidade de uma terceirização, a saber:

- i) o objeto não pode integrar atribuições típicas das carreiras de Estado, em especial aquelas com efetivo poder decisório;
- ii) o órgão/entidade público deve dispor de cargos estratégicos de coordenação, fiscalização e controle que garantam o trato republicano do erário e a continuidade da qualidade do serviço público;
- iii) **previsão legal da modalidade de terceirização** (Decreto-Lei nº 200/67 c/c Lei de Licitações, Lei de OSCIPs e das OSS, Lei das Parcerias Público-Privadas, das Concessões, etc.);
- iv) planejamento;
- v) obediência à estrutura dos cargos públicos estabelecida em Lei;
- vi) **fiscalização da execução e dos resultados**.

À luz desses critérios, a Procuradoria Geral do Estado tem alertado que a contratação de serviços não desonera a Administração Pública de suas competências, devendo a atividade do particular ser um auxílio material e técnico ao exercício do poder-dever de decisão exclusivo dos agentes públicos, de modo que a boa execução desses serviços pressupõe que a administração preserve e exerça sua função de coordenação, supervisão e fiscalização.

Essas indelegáveis competências institucionais devem ser preservadas da ingerência particular, regendo-se exclusivamente pelos princípios constitucionais da administração pública, tal como estabelecidos no art. 37, "caput" da CR/88, com o objetivo de concretizar o interesse público. Para tanto, deve haver efetivo planejamento que garanta, na prática diária, a estrutura física e de pessoal adequados ao exercício dessas competências, considerando-se sua demanda em conjunto com os demais compromissos assumidos pelo Consulente."

29. O tema já foi abordado, também, pelo Supremo Tribunal Federal



durante o julgamento da ADI 5.685-DF (j. em 16/06/2020, DJe 21-08-2020), a qual discutia a constitucionalidade da Lei Federal nº 13.429/2012 (Lei da Terceirização). Na ocasião, destacou-se, da mesma forma, a dificuldade de se estabelecer uma clara distinção entre atividade-meio e atividade-fim.

30. Apesar de não adotar a terminologia "terceirização", mas sim "locação de serviços", Di Pietro esmiúça a temática de forma aprofundada, motivo pelo qual merece reprodução sua doutrina:

**"Não tem fundamento jurídico, no direito brasileiro, a terceirização que tenha por objeto determinado serviço público como um todo.** Isso porque não se confunde a locação de serviços, disciplinada pela lei geral de licitações, com a concessão, seja na forma tradicional, regida pela Lei nº 8.987/1995, seja na forma de parceria público-privada, de que trata a Lei nº 11.079/2004. E a Constituição, no art. 175, estabelece que "incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos".

Vale dizer que, nos termos do dispositivo constitucional, os serviços públicos ou são prestados diretamente pelo Poder Público, por meio dos órgãos da Administração Direta ou entidades da Administração Indireta, ou são prestados por permissão ou concessão. [...]

A locação de serviços não pode ser utilizada para delegar a terceiros a execução de serviços públicos. Ela difere de várias maneiras da concessão, em qualquer de suas modalidades, e também da permissão de serviço público:

a. Distinção quanto ao objeto

A concessão tem por objeto um serviço público; não uma determinada atividade ligada ao serviço público, mas todo o complexo de atividades indispensáveis à realização de um específico serviço público, envolvendo a gestão e a execução material. Por exemplo, a navegação aérea, a energia elétrica, ou qualquer um dos serviços previstos no art. 21, inciso

XII, da Constituição. A Administração transfere o serviço em seu todo, estabelecendo as condições em que quer que ele seja desempenhado; a concessionária é que vai ter a alternativa de terceirizar ou não determinadas atividades materiais ligadas ao objeto da concessão.

A locação de serviços tem por objeto determinada atividade que não é atribuída ao Estado como serviço público e que ele exerce apenas em caráter acessório ou complementar da atividade-fim, que é o serviço público.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2016:731, nota de rodapé nº 4) faz tal diferenciação ao afirmar que "nos simples contratos de prestação de serviço o prestador do serviço é simples executor material para o Poder Público contratante. Daí que não lhe são transferidos poderes públicos. Persiste sempre o



**não lhe são transferidos poderes públicos.** Persiste sempre o Poder Público como o sujeito diretamente relacionado com os usuários e, de conseqüente, como responsável direto pelos serviços. O usuário não entretém relação jurídica alguma com o contratado-executor material, mas com a entidade pública à qual o serviço está afeto. Por isto, quem cobra pelo serviço prestado – e o faz para si próprio – é o Poder Público. O contratado não é remunerado por tarifas, mas pelo valor avençado com o contratante governamental. Em suma: o serviço continua a ser prestado diretamente pela entidade pública a que está afeto, a qual apenas se serve de um agente material. Já, na concessão, tal como se passa igualmente na permissão – e em contraste com o que ocorre nos meros contratos administrativos de prestação de serviços, ainda que públicos –, o concedente se retira do encargo de prestar diretamente o serviço e transfere para o concessionário a qualidade, o título jurídico, de prestador do serviço ao usuário, isto é, o de pessoa interposta entre o Poder Público e a coletividade.”

[...]

c. Distinção quanto às prerrogativas públicas

Na concessão, em qualquer das três modalidades já referidas, são transferidas para o concessionário determinadas prerrogativas próprias da Administração Pública (cf. itens 5.3.1.2,

7.3.2 e 7.4), precisamente pelo fato de que **ele assume a posição do poder concedente na prestação do serviço público concedido**. Isto não ocorre na locação de serviços, em que o contratado é o simples executor material de uma atividade que é prestada para a Administração e não para os usuários do serviço público; perante o usuário, é a Administração Pública que aparece como prestador do serviço e não o contratado. [...]”<sup>5</sup> (grifos nossos)

31. De forma ilustrativa e a fim de promover a sistematização da questão, o autor francês Gilles J. Gugliemi, também citado por Di Pietro, tece comentários referentes aos modos de gestão existentes e a forma como eles se relacionam com as diferentes modalidades de contratação a serem promovidas pela Administração Pública:

“O mais frequentemente, a gestão é definida como o fato de gerir, e gerir é assimilado a administrar. Aquilo que a maior parte dos juristas designa sob o termo de gestão dos serviços públicos não é, de fato, senão o exercício da atividade de serviço público e compreende ao mesmo tempo questões de organização, de funcionamento, e por vezes de direção (gestão estratégica), se bem que, em princípio, em relação a esta última, a gestão se situe em um nível inferior (gestão operacional).”

“É necessário, com efeito, distinguir muitas funções na atividade de serviço público. A **primeira função, a mais concreta (execução) concerne à execução material da prestação**. Ela é mais fácil de identificar, porque depende de uma constatação de



fato: 'qual pessoa jurídica realiza, a propósito, as operações de prestação de serviço?' A terceira função, a mais elevada (gestão estratégica) concerne à direção do serviço público, sua estratégia, sua direção. Sua identificação é simples por duas razões: ela pertence obrigatoriamente a uma pessoa pública; ela se analisa com a resposta à questão 'a quem cabe a última palavra quanto à escolha dos objetivos?' O problema mais importante é colocado para a segunda função, que concerne às

5 Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada – 12. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, pgs. 363-368.

tarefas correntes de regulação e de otimização (gestão operacional). Trata-se de assegurar a continuidade do serviço, a logística, a resolução dos conflitos, as faltas e as urgências (regulação), mas também de realizar operações pelo melhor custo, de realizar as adaptações previstas no quadro jurídico existente (otimização). Esta função concerne, portanto, ao funcionamento e uma parte da organização do serviço; ela é profundamente heterogênea, uma vez que, em certos casos, as regulações são feitas pela pessoa jurídica encarregada da exploração, e as otimizações são decididas pela pessoa pública que possui a direção dos objetivos".

32. A partir dessa premissa, Gilles J. Guglielmi, citado por Di Pietro, defende que "é necessário não confundir esse modo contratual de gestão operacional dos serviços públicos com o processo técnico que consiste em assegurar o fornecimento de bens ou de serviços elementares que serão ulteriormente utilizados para o serviço público. Neste último caso, não há, normalmente, a transferência da gestão do serviço público a uma pessoa privada, mas uma modalidade da execução (primeiro nível de atividade de serviço público). Estes contratos pertencem a outras categorias jurídicas: contratos de obra ou contratos de prestação de serviços que estão no domínio dos contratos públicos".

33. Na terceirização, o objeto do contrato deve ser apenas a gestão material do serviço, caracterizada por três elementos negativos, de acordo com os ensinamentos de Guglielmi: "1º) o fornecimento material de prestações que não constituem o serviço público em seu todo, mas elementos ou tarefas anexas ao serviço público; 2º) a ausência de laço contratual com os usuários do serviço público (o que não significa ausência de laço jurídico porque relações quase delituais podem surgir, senão dos atos jurídicos excluídos por princípio, pelo menos de fatos jurídicos); 3º) a ausência de regime administrativo, porque as relações nascidas da simples



*participação em um serviço público não são submetidas a um regime de direito público mesmo que o executante tenha um contrato com uma pessoa pública.”.*

34. Na hipótese dos autos, nos moldes descritos no Termo de Referência (peça #74 e #78, p. 16/28), observa-se o repasse à futura contratada de competências mais amplas do que a mera gestão material do serviço, principalmente em decorrência da ampla margem de discricionariedade concedida à atuação do particular e da ausência de parâmetros que permitam à Administração verificar o adequado cumprimento do objeto contratual, o que denota, a priori, a delegação dos serviços, conforme casos análogos expostos anteriormente, que em regra utilizam o regime de concessão para a prestação do serviço público de transporte aquaviário de passageiros.

35. Assim, diante do panorama aqui apresentado, e da opção majoritária dos demais entes federativos com transporte aquaviário em operação pela delegação deste serviço público, desde já recomendo à Consulente a alteração do presente procedimento para adotar o regime jurídico de delegação para a contratação pretendida, notadamente por concessão, consoante o art. 175, da Constituição Federal e do art. 227 da Constituição Estadual (**Recomendação nº 01**).

36. Por outro lado, considerando se tratar de decisão administrativa de responsabilidade exclusiva dos agentes públicos envolvidos, sobre a qual não cabe a esta PGE opinar, optando a Consulente pelo seguimento da presente contratação sob o regime jurídico da Lei nº 8.666/1993, o que demanda a devida justificativa nos autos (**Recomendação nº 02**), haverá a necessidade de adequação do procedimento em diversos pontos previamente à análise jurídica conclusiva desta Procuradoria, como a seguir se passa a expor.

### **III.3) NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO OBJETO E OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA. ELEMENTOS QUE DEVEM CONSTAR DO TERMO DE REFERÊNCIA. ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES. ÍNDICE DE MEDIDAÇÔES DE RESULTADOS.**

37. Inicialmente, com a finalidade de explicitar os moldes da relação jurídica a ser instaurada, a adoção do regime jurídico da Lei 8.666/93 deverá ser expressamente citada, tanto no preâmbulo do edital quanto no Termo de Referência e demais anexos que compõem o instrumento convocatório (**Recomendação nº 03**), posto que, embora o usuário do serviço de



transporte aquaviário seja a coletividade, a Administração será a tomadora dos serviços, cabendo a ela a definição prévia de todos os elementos necessários à completa e adequada execução do objeto contratual.

38. De modo a evidenciar a Administração Pública como a prestadora do serviço perante os usuários, recomendo que a Consulente insira, expressamente, em todos os instrumentos nos quais o objeto é descrito, dispositivo que descreva a Consulente como tomadora do serviço (**Recomendação nº 04**). A seguinte redação poderá ser adotada:

X.X A SEMOBI, prestadora direta do Transporte Aquaviário de Passageiros do Intermunicipal, é responsável pela gestão do serviço, realizando seu planejamento operacional, controle, administração, fiscalização e gestão da arrecadação.

X.X.1 Todo o planejamento operacional do Sistema de Transporte Aquaviário Intermunicipal é realizado pela SEMOBI, que define a integralidade das condições de sua prestação.

39. Na mesma senda, cabe à Consulente especificar, no que tange às suas obrigações, que toda a parte de controle terrestre do empreendimento será de sua responsabilidade, visto corresponder a aspecto estritamente operacional. Assim, as competências do Centro de Controle da Operação do Aquaviário – CCOA (#78, p. 22) deverão ser esmiuçadas, incluindo a operacionalização das catracas de embarque/desembarque (**Recomendação nº 05**). Quanto às catracas e ao embarque/desembarque, importa que seja especificado explicitamente que o tripulante da embarcação citado no item 8 do Plano de Operação (#78, p. 35) não possui competência de gerenciamento das catracas, mas tão somente de organização dos passageiros na embarcação (**Recomendação nº 06**).

40. Ademais, com o intuito de afastar qualquer margem de gestão para a contratada, vislumbro a necessidade de detalhamento da operação, no Termo de Referência (#78, p. 19) e no Plano de Operação (#78, p. 30/35), de forma mais minuciosa. Oportuno, portanto, os trechos relativos aos horários de prestação de serviço (#78, p. 22 e 35) sejam melhor estruturados, principalmente com o objetivo de indicar se a operação das embarcações ocorrerá de maneira contínua, ou em horários pré-definidos pela Consulente, podendo incluir tabelas com os horários/rotas de operação previamente determinados (**Recomendação nº 07**). Deve ser excluída a previsão de que à Contratante se reserva o direito de expedir ordem de serviço conforme demanda crescente ou decrescente (#78, p. 22) para privilegiar o modelo de atuação contínua ou em horários pré-definidos



pela Consulente, podendo incluir tabelas com os horários/rotas de operação previamente determinados (**Recomendação nº 07**). Deve ser excluída a previsão de que à Contratante se reserva o direito de expedir ordem de serviço conforme demanda crescente ou decrescente (#78, p. 22) para privilegiar o modelo de atuação continua ou em horários pré-definidos das embarcações, com isso evitando a possibilidade de operação discricionária por parte da Contratada (**Recomendação nº 08**).

41. Ainda, é relevante que o instrumento convocatório desde logo evidencie se a operação das embarcações dependerá de número mínimo/demandas de passageiros (**Recomendação nº 09**).

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:

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:

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.

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:

*"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".*

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.

46. O conteúdo dos ETP está definido no art. 7º da IN nº 40/2020:

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<sup>a</sup> pela sua necessidade, independentemente da modalidade licitatória ou do objeto a ser licitado:

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?*

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://www.tcees.tce.br/jurisprudencia/detalhar-excerto/?id=13998>>. Acesso em 03 mar. 2022.

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, concluimos:

**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).

**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:**

#### 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, conduto, 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.**

Comecemos 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 21/20147), 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).

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**).

50. Ainda, considerando a necessidade de a Administração definir os parâmetros a serem observados pela contratada na execução dos serviços, a fim de auxiliar na sua fiscalização, recomendo à conselente utilizar o instrumento de medição de resultados (IMR), de modo a trazer a previsão das metas e indicadores, estabelecendo a unidade de medida utilizada para o tipo de serviço a ser contratado, as métricas e formas de mensuração dos resultados, conforme orientou o II. Subprocurador-Geral do Estado para Assuntos Administrativos nos autos do processo nº 2020-5F327:

*O acréscimo reside somente na necessidade do Conselente reforçar a justificativa de opção pela não utilização do Instrumento de Medição de Resultados - IMR (peça #84, p.11, item 6). É importante esclarecer que esta sistemática não se confunde com as penalidades aplicadas pela inexecução total ou parcial do contrato e visa garantir o cumprimento dos benefícios esperados (peça #84, p. 10, item 3).*

*O IMR, pelo contornos da Instrução Normativa nº 05/2017, é um mecanismo que define, em bases comprehensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento, devendo existir uma correlação entre o tempo da chamada para prestar o serviço e um limite razoável para atendimento pelo prestador, podendo incidir, pela demora, glosa do valor a ser pago.*

*Sua utilização, portanto, está diretamente relacionada com a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados, de forma a evitar que pequenas falhas na execução do serviço sejam punidas com sanções contratuais. Vale dizer que precede a aplicação das sanções dispostas na minuta padrão de contratos com fundamento nos art. 86 e 87 da Lei 8.666/93 (Multas de mora, advertência, multa compensatória, etc.).*

No caso dos autos, o PRODEST tem a intenção de contratar o serviço de suporte técnico e atualização de licenças de software, com Priority Services, para os softwares Oracle, que sustenta diversos serviços de tecnologia da informação providos aos órgãos públicos estaduais. Assim, o atraso ou o não atendimento ao chamado para a correção preventiva de bugs, falhas, possíveis vulnerabilidades dos sistemas que possuem os dados armazenados (#84, p. 10, item 3) incidiria na glosa do IMR e não nas sanções do contrato pela inexecução parcial, por ser aquela atitude mais razoável, punindo a empresa pela deficiência na prestação de seu serviço, mas preservando a continuidade do contrato.



Assim, em complementação à recomendação da Assessoria Jurídica – ASJUR (peça #87, p. 09), a utilização do referido instrumento permite garantir o cumprimento dos benefícios esperados (peça #84, p. 10, item 3), na forma prevista no art. 6º, inc. IV, "c" do Decreto Estadual nº 4.505/2019.

Lado outro, **caso a empresa reiteradamente venha a prestar o serviço de forma ineficiente, parte-se para a aplicação das sanções administrativas, que possui consequências mais gravosas para a empresa contratada (suspensão ou impedimento de participação em licitação e contratar com a Administração Pública, por exemplo).**

Assim, o Consulente deverá avaliar a conveniência e possibilidade de inserção no termo de referência de definição de critérios de avaliação da qualidade do serviço, por meio da previsão de IMR, especificamente as métricas para mensuração dos serviços, as glosas e seus parâmetros.

À propósito, ao IMR aplica-se o instituto jurídico denominado "glosa", cujo significado pode ser extraído do Acórdão do TCU de nº nº 3.114/2010, abaixo transrito:

"O termo glosar, segundo o Dicionário Aurélio, é equivalente a censurar, criticar, suprimir ou anular, dentre outras acepções. Trata-se de juízo de reprovabilidade que alguém tem em relação a algo. No serviço público o instituto da glosa é mais frequentemente associado ao exercício da função controle, ou seja, é dever de quem tem prerrogativas de fiscalizar ou auditar censurar as ações incompatíveis ou irregulares. Nem sempre a glosa possui repercussão financeira.

Quando a glosa tem efeito financeiro, dois podem ser os reflexos: a um, perda em definitivo de uma dada importância; a dois, retenção ou suspensão na transferência de valores até que a pessoa ou a entidade afetada pela glosa restitua uma importância ou faça algo.

No caso do SUS, se a glosa decorre de um recebimento indevido, como no caso de pagamento de procedimentos não realizados, a medida tem por fim restituir os cofres públicos, logo a glosa deve ser processada como uma perda em definitivo.

Por outro lado, se a glosa resulta de um pagamento irregular ou ilegítimo, gasto realizado com recursos da União, como neste caso concreto, a glosa pode ter um caráter definitivo se for empregada como meio de compensação, ou de retenção/suspensão se a entidade afetada comprovar que depositou no fundo municipal importância equivalente ao montante da glosa, pois assim estaria restituindo o valor ilegitimamente gasto." (TCU - Acórdão nº 3.114/2010 Segunda Câmara)\*.

Em apertada síntese, o instituto da glosa tem como escopo recompor ou resguardar a Administração Pública de pagamentos indevidos ao contratado, em decorrência da não prestação ou prestação inadequada do objeto contratual, não se confundindo, como dito inicialmente, com as sanções contratuais.



É claro que a razoabilidade na proporção da glosa a ser feita para a fiel execução do contrato é do gestor juntamente com sua equipe técnica que tem a competência para avaliar as situações fáticas ocorridas na gestão dos contratos, ficando aqui apenas um alerta quanto a possível excesso de punição que pode inviabilizar a participação de empresas na licitação.

Nesse sentido, em optando pela utilização do IMR, deve o PRODEST manter a redação padronizada da PGE quanto às sanções administrativas aplicadas e mensurar metricamente as previsões elencadas no Instrumento de Medição de Resultados do TR, item 6, 6.1, 6.2 e 6.3, de modo a evitar o desvio de conduta da contratada, ou, se for o caso, ainda puni-la.

Lembro que as adequações nos pagamentos estarão limitadas a uma faixa específica de tolerância, abaixo da qual o fornecedor se sujeitará às sanções legais.

Por fim, caso se conclua pela sua utilização, sugiro a inserção da seguinte redação na minuta de contrato, após a cláusula que versa sobre as sanções administrativas:

#### CLÁUSULA "X"

##### X. DO INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADOS - IMR

x.1 O contrato prevê remuneração variável em virtude da qualidade dos serviços prestados, sendo que o não atendimento do Instrumento de Medição de Resultados - IMR, relacionados no Anexo "x" do Contrato e do Termo de Referência, importarão em redução do valor mensalmente devido até o limite de "x%" de seu valor.

x.1.1 Na hipótese em que os descontos excedam este limite, além da aplicação do desconto máximo ora estabelecido, a CONTRATADA estará sujeita às penalidades previstas no Contrato.

51. Assim, a conselente deverá observar tais recomendações, considerando as especificidades do presente caso concreto, avaliando expressamente nos autos a conveniência e possibilidade de inserção no Termo de Referência de definição de critérios de avaliação da qualidade do serviço, por meio da previsão de IMR, especificamente as métricas para mensuração dos serviços, as glosas e seus parâmetros (**Recomendação nº 12**). Em caso positivo, deverá promover os ajustes necessários no termo de referência e na minuta do contrato (**Recomendação nº 13**).

52. Aconselho, ainda quanto ao IMR, sem viés de interferência na atividade administrativa do órgão, a realização de processo de pesquisa (*benchmarking*) de boas práticas com base em outros editais e na atuação das demais entidades governamentais já especializados no modal aquaviário (**Recomendação nº 14**).



**III.4) IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO  
PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS.  
ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA DEMANDA FUTURA  
EVENTUAL.**

53. Feitas as considerações acerca do regime jurídico aplicável à hipótese e das adequações necessárias na instrução processual, quanto à modalidade licitatória eleita pelo Consulente, alerta-se que a utilização do **pregão** demanda a caracterização dos serviços como comuns, ou seja, aqueles *cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado*, a teor dos artigos 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/02 e do Decreto Estadual nº 2.458-R/2010, o que não parece ser o caso.

54. Isso porque, havendo complexidade técnica nos serviços que constituem o escopo do presente certame, estes não poderão ser enquadrados como comuns e, portanto, haveria a obrigatoriedade de obediência à regra geral, operando-se a licitação via concorrência.

55. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União pela **impossibilidade de utilização do pregão quando a contratação for constituída de atividade complexa, conforme Acórdão 2760/2012 – Plenário: “É descabido o uso do pregão para trabalho eminentemente intelectivo e complexo”.**

56. Inclusive, *a contrario sensu*, a própria documentação colecionada aos autos constantemente se refere ao serviço a ser licitado como “especializado”. Até mesmo o objeto, previsto no instrumento editalício e contratual, adota a seguinte redação: “a prestação de **serviços especializados** de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória

[...].

57. Por tais razões, deverá a SEMOBI proceder à alteração da modalidade licitatória para o modelo concorrencial previsto na Lei nº 8666/93, submetendo os autos à análise desta PGE, na forma do Enunciado CPGE nº 12, visto se tratar de alteração substancial do edital submetido a exame (**Recomendação nº 15**).

58. Outrossim, sendo o aspecto técnico relevante para a escolha da proposta que melhor atenderá o interesse público subjacente à contratação de empresa para a prestação dos serviços de transporte aquaviário nos



moldes definidos, recomendo à consulente avaliar a pertinência em adotar os tipos de licitação “técnica e preço” ou “melhor técnica”, nos termos do art. 45, §1º, da Lei nº 8.666/93 (**Recomendação nº 16**).

59. No que tange à opção pelo sistema de registro de preços, nas justificativas adotadas, constantes do Termo de Referência (#78, p. 18), alega a Consulente que:

“[...] razão pela qual a modalidade indicada para a licitação é a do Registro de Preços por ser o mais adequado à presente contratação, na medida em que possibilita a SEMOBI começar de forma mais conservadora – com apenas duas rotas e duas embarcações – tendo a possibilidade de ir aumentando, gradativamente a oferta de viagens/embarcações na mesma proporção do aumento da demanda de usuários, 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.”

60. Desta forma, a escolha não parece ter aderência aos dispositivos constantes dos incisos do art. 4º do Decreto 1.790-R/2007, que autoriza a utilização do sistema de registro de preços:

Art. 4º - Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços nas seguintes hipóteses:

I - Quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;

II - Quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para desempenho de suas atribuições;

III - Quando for conveniente a aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou programas de governo;

IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

61. A linha de raciocínio adotada pelo TCU encontra-se na contramão da justificativa externada pela Consulente, como podemos notar no Acórdão nº 1604/2017 – Plenário, que rechaçou a aplicabilidade do sistema de registro de preços quando o único fundamento para a sua utilização se baseia no atendimento de demandas futuras e imprevisíveis do objeto:

“É lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas no art. 3º do Decreto 7.892/2013, nas quais não se comprehende a simples possibilidade de aumento futuro da demanda pelos



**serviços**." (Acórdão 1604/2017-Plenário, Relator: VITAL DO RÉGO)

62. Assim, é necessário que se demonstre tecnicamente que a opção pelo sistema de registro de preços atende às exigências dos normativos que regulam a matéria, evidenciando com clareza nos autos o enquadramento da execução do objeto em uma ou mais das hipóteses que autorizam a opção pelo Sistema de Registro de Preços, conforme exige o art. 4º do Decreto nº 1790-R/2007. (**Recomendação nº 17**)

### **III.5) REMUNERAÇÃO POR MEIO DE TARIFA. IMPOSSIBILIDADE. DESATRELAMENTO COM SISTEMA TRANSOL E GVBUS.**

63. Compulsados os autos, é notório o propósito da Consulente de promover a integração do Sistema TRANSCOL, concessão de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, ao modal aquaviário. O órgão declara, nessa senda, que pretende adotar o bilhete único (CARTÃO GV), utilizado no Sistema Transcol, para controle dos embarques/desembarques das embarcações (#78, p. 31).

64. Importa, para fins de elucidação do tema, salutar a distinção entre a remuneração dos particulares no regime de concessão e no regime de terceirização (locação de serviços).

65. A Lei nº 8.987/1995, que "dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal", em seu art. 11, prescreve que a remuneração pela prestação do serviço concedido pode advir de fonte complementar ou alternativa ao pagamento de tarifa direta pelo usuário<sup>7</sup>.

66. Na mesma linha, a concessão de serviço público prevista na Lei Estadual nº 5.720/98 prevê como regra que a remuneração da

<sup>7</sup> Sabe-se que a tarifa possui natureza jurídica de preço público, pois tem origem em um contrato firmado entre o Poder Público e terceiro, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário, razão pela qual não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas (Precedentes do STF: RE 447.536 ED, Rel. Ministro Carlos Velloso, 2ª Turma, j. em 28.06.2005, DJ

26.08.2005, AI 516402 Agr, Rel. Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. em 30.09.2008, DJe-222 DIVULG 20.11.2008 PUBLIC 21.11.2008, e RE 544289 Agr, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. em 26.05.2009, DJe-113 DIVULG 18.06.2009 PUBLIC 19.06.2009. Precedentes do STJ: EREsp 690.609/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, j. em 26.03.2008, DJe 07.04.2008, REsp 928.267/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, j. em 12.08.2009, DJe 21.08.2009, e EREsp 1.018.060/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, j. em 09.09.2009, DJe 18.09.2009.

concessionário ocorra pelos usuários do serviço e pelas formas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados, previstas nos arts. 9º e 13, da referida lei. Obviamente, a Lei nº 11.079/2004 proporcionou a redução do rigor dessa regra ao instituir novas



possibilidades de remuneração nas parcerias público-privadas, porém tal debate não interfere na presente análise.

67. Por sua vez, diferentemente da política tarifária característica das concessões, na modalidade ora utilizada, caso se adote o regime de terceirização (locação de serviços) com fundamento jurídico na Lei nº 8.666/93, nos moldes aqui já explanados, a remuneração ao particular será inteiramente paga pelo Poder Público em troca do serviço que lhe é prestado pela contratada.

68. Nesse sentido, não vislumbro possibilidade de integração dos sistemas, visto que o CartãoGV refere-se a instrumento voltado, hodiernamente, para a captação exclusiva das tarifas remuneratórias da concessão do TRANSCOL. Por outro lado, caso fosse utilizado tão somente para fins de controle quantitativo de usuários do serviço aquaviário, seria provocada uma distinção entre usuários do TRANSCOL e usuários do aquaviário sem acesso ao CartãoGV.

69. Deve ser afastada a última hipótese, na medida em que o art. 5º, inciso V, da Lei nº 13.460/2017, que rege a *"participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública"*, assevera a impossibilidade de discriminação entre os usuários de serviço público em face do princípio da igualdade.

70. Assim, deve ser retirada a indicação de integração do aquaviário com o Sistema TRANSCOL, em decorrência das divergências entre a operação de ambos os modais (**Recomendação nº 18**), o que aparentemente só poderia ocorrer caso ambos fossem operados por particulares seguindo o mesmo regime jurídico, sendo ambos remunerados pelo usuário do serviço público por meio de tarifa.

71. Isto exposto, ressalto que a única forma de custear serviço público prestado diretamente pelo Estado seria por meio da instituição de taxa. Importa salientar que a taxa não se destinaria à remuneração da contratada, mas sim à contraprestação direcionada ao Poder Público vinculada a tal atuação estatal na prestação direta do serviço público.

72. É cediço que a taxa pode ter como fato gerador o exercício do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do cidadão, conforme estabelecem o Código Tributário Nacional e Constituição Federal:



**Art. 77 do CTN.** As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

**Art. 145 DA CRFB/88.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos

(...)

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

73. Dessa maneira, se porventura optar pela instituição de taxa, a Administração Pública será obrigada a respeitar o regime jurídico tributário, com destaque para os princípios da legalidade, da anterioridade genérica e da segurança jurídica do contribuinte–usuário. Caso assim proceda, deverão os autos serem encaminhados para a Procuradoria Fiscal - PFI/PGE para elucidação dos eventuais questionamentos referentes à temática, nos termos do art. 26, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 88/1996 (**Recomendação nº 19**).

### **III.6) OUTROS PONTOS IMPORTANTES.**

74. Além dos esclarecimentos, justificativas e recomendações já indicadas nesta manifestação, a fim de auxiliar a Consulente quanto à adequação do procedimento, outros aspectos merecem destaque.

75. Verifica-se nos itens 4 do edital (#78, p. 2) e na Cláusula Quinta da minuta contratual (#78, p. 59) a atribuição ao objeto do certame da característica de serviço contínuo.

76. É certo que os critérios para essa classificação nem sempre são claros, muito menos possuem uma aceitação uniforme, seja pela doutrina, seja pela jurisprudência, o que se deve pela própria ausência de normatização específica. Entretanto, a necessidade permanente da Administração é característica essencial para a sua caracterização como contínuo<sup>8</sup>, à qual alguns autores acrescentam a ocorrência de prejuízo que pode advir em razão da interrupção do serviço.



77. Nesse sentido é o entendimento do TCU:

*O caráter contínuo de um serviço (art. 57, inciso II, da Lei*

8 "(...) a rigor, serviços contínuos são aqueles em que o contratado põe-se à disposição da Administração de modo ininterrupto, sem solução de continuidade. Em vista disso, pode-se dizer que, em regra, os serviços contínuos correspondem à necessidade permanente da Administração, a algo que ela precisa dispor sempre, ainda que não todos os dias." (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 769)

8.666/1993) é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. (Acórdão 10138/2017-Segunda Câmara, Relator: ANA ARRAES, publicado no Boletim de Jurisprudência nº 201 de 22/01/2018)

78. Outrossim, a Instrução Normativa nº 05/2017 do MPDG, em seus artigos 15 e 16, conceitua os serviços contínuos e não continuados<sup>9</sup>.

8.666/1993) é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. (Acórdão 10138/2017-Segunda Câmara, Relator: ANA ARRAES, publicado no Boletim de Jurisprudência nº 201 de 22/01/2018)

78. Outrossim, a Instrução Normativa nº 05/2017 do MPDG, em seus artigos 15 e 16, conceitua os serviços contínuos e não continuados<sup>9</sup>.

79. Portanto, deverá ser prestada nos autos justificativa para revelar a essencialidade e a impossibilidade de interrupção do serviço, qualificando-o como contínuo (**Recomendação nº 20**).

80. No que concerne aos requisitos para qualificação técnica (#78, p. 28 e 40/41), justifica a área técnica que (#73):

"Foi reduzido no Termo de Referência o quantitativo exigido de operação de embarcações como critério de aferição da qualificação técnica, para somente 02 (duas) embarcações, considerando que este número é o que a futura contratada terá que iniciar, de imediato, a operação do aquaviário. Portanto, entendemos que a manutenção de duas embarcações em operação simultâneas, como critério de atestação trará maior segurança a administração na medida em que demonstrará que as licitantes detêm capacidade técnica, operacional e financeira, para iniciar a execução de forma imediata, da prestação dos serviços, não frustrando, assim, o interesse público."

81. Alerta-se, desde já, a divergência entre as redações apresentadas no TR e no Anexo III, o que deve ser corrigido (**Recomendação nº 21**), posto



9. Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.  
Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

que os anexos que compõem o instrumento convocatório devem apresentar disposições coerentes entre si.

82. É necessário que a Consulente observe as orientações ofertadas por esta Procuradoria no Guia de Boas Práticas sobre Qualificação Técnica<sup>10</sup>, atentando à correta delimitação entre capacidade técnico-operacional e capacidade técnico-profissional (**Recomendação nº 22**).

83. As exigências de qualificação técnica devem restringir-se ao mínimo necessário, a fim de possibilitar que a Administração certifique que o contratado tenha a expertise para execução do objeto de forma satisfatória, portanto, não é possível estabelecer características que ultrapassem o indispensável sob pena de frustrar o certame. Ainda que admissível a exigência de comprovação da capacitação técnico-operacional, esta deve se restringir às exigências de qualificação técnicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (**Recomendação nº 23**).

84. Ainda sobre o tema, na esteira da jurisprudência do TCU, a exigência de comprovação de experiência por quantitativos mínimos deve ser limitada a 50% do objeto licitado (Acórdão nº 1851/2015-Plenário), salvo em casos excepcionais, devidamente justificados tecnicamente, razão pela qual deverá a consulente certificar que os quantitativos mínimos exigidos para comprovação da execução do serviço não exorbitem o limite previsto no referido Acórdão (**Recomendação nº 24**).

85. Ademais, deverão ser discriminadas as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, apresentando a motivação para a sua definição, para fins de comprovação de experiência, nos termos do Acórdão

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://pge.es.gov.br/Media/pge/T%C3%B3picos%20extras%20para%20modula%C3%A7%C3%A3o%20dos%20editais/GUIA%20BOAS%20PR%C3%81TICAS%20SOBRE%20QUALIFICA%C3%87%C3%83O%20T%C3%89CNICA.pdf>>.

TCU 244/2015-Plenário (**Recomendação nº 25**).

86. Quanto à exigência de regularização junto à Capitania dos Portos (#78, p. 41), caso haja norma que respalde a referida obrigação, em razão dos serviços de transporte aquaviário que se pretende contratar, esta deverá ser referenciada, em respeito ao art. 30, IV, da Lei 8.666/1993 (**Recomendação nº 26**).



87. A descrição detalhada das características dos serviços a serem contratados é fundamental para que os licitantes tenham ciência das condições da contratação e para que posteriormente a contratante possa exigir a sua adequada execução. Portanto, no exercício de sua competência técnica, a Consulente deverá fazer constar do edital todas as obrigações contratuais previstas no termo de referência, em especial as especificações técnicas e o modo de execução (**Recomendação nº 27**).

88. Os aspectos econômicos e financeiros não abrangem a competência desta PGE, sendo de responsabilidade da Consulente zelar pela economicidade da contratação pretendida. Nada obstante, salienta-se que os agentes da Administração Pública de todas as esferas de governo têm o dever funcional de sempre buscar alcançar o real preço praticado no mercado dos serviços que serão contratados, cabendo à SEMOBI a integral observância das orientações especializadas da Douta SECONT (#64) (**Recomendação nº 28**). Não obstante, com a recomendação desta PGE no sentido da necessidade de elaboração de estudos técnicos preliminares e do seu impacto sobre o objeto e a formação do preço, sugere-se que, após, seja realizada nova oitiva do Órgão de Controle, dada a relevância e o ineditismo da política pública aqui veiculada, previamente ao retorno a esta PGE (**Recomendação nº 29**).

89. Relativamente à declaração do art. 16 da LRF, registra-se que sua necessidade deverá ser aferida pelo Órgão Consulente, nos moldes do Parecer nº 00225/2020, de lavra do II. Procurador do Estado Dr. Evandro Maciel Barbosa, nos autos do Processo Administrativo nº 2020-5PDZ0 e disponibilizado no Informativo SEGER/GELIC nº 001/2021<sup>11</sup>.

90. Ainda, tendo em vista a publicação do Decreto Estadual nº 5054-R/2022, incumbe à Consulente certificar se a conjectura fática se enfeixa nas hipóteses estabelecidas pelo referido decreto e, caso positivo, providenciar a remessa dos autos à Comissão de Melhoria da Eficiência e Racionalização dos Gastos Públicos – CMERGP (**Recomendação nº 30**).

91. É nosso dever salientar que as observações promovidas por esta PGE são feitas em caráter opinativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Em outros termos, não compete a esta assessoria jurídica “concordar” com a formalização dos atos administrativos, mas tão somente empreender a devida análise e orientação jurídica de modo a científicar a



autoridade competente quanto às formalidades a serem cumpridas previamente à formalização do ato administrativo.

#### IV. CONCLUSÃO

92. Ante o exposto, mediante a presente análise, restrita ao exame dos aspectos jurídicos do processo, opino pela impossibilidade de prosseguimento do feito até o integral atendimento das recomendações

11. Aplicação dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<https://compras.es.gov.br/Media/sitecompras/Documentos/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Informativos%20GELIC/Informativo%20GELIC%202021-001%20-%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20dos%20arts%2016%20e%2017%20da%20LRF.pdf>>.

lançadas neste parecer.

92. É o parecer, que submeto à chefia.

Vitória, 07 de março de 2022.

**ARTÉNIO MERÇON**  
Procurador do Estado  
OAB/ES N° 4.528

Verifica-se que, em razão das recomendações, a PGE/ES opinou expressamente pela '*impossibilidade de prosseguimento do feito até o integral atendimento das recomendações*'.

Pois bem. Como várias recomendações não foram devidamente atendidas pela SEMOBI/ES, isso acarretou na elaboração do segundo parecer pela Procuradoria Geral do Estado, **Parecer PGE/PCA nº 00431/2022** ([Peça Complementar 27623/2022-4](#) – evento 46 – p. 121- 131). Confira:



**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

Processo N°: 2021-CB7B4

**PARECER PGE/PCA N° 00431/2022**



Ilmo(a). Sr(a). Procurador(a) Chefe,

**I – RELATÓRIO:**

1. Trata-se de procedimento instaurada pela Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI) com a finalidade de promover a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Aquaviário de Passageiros da baía de Vitória – ES.
2. Em encaminhamento prévio do procedimento para análise jurídica, este parecerista elaborou o Parecer PGE/PCA nº 00250/2022 (#85) por meio do qual opinou pela impossibilidade de prosseguimento do feito até o integral atendimento das recomendações lançadas à época. Em virtude da aprovação da manifestação pela chefia, conforme Despacho PGE/PCA Nº 00267/2022 (#88), e posterior acolhimento pelo SPGA (#91), retornaram os autos para a Consulente para adequações do instrumento editalício e da instrução processual.
3. Compulsados os autos, denota-se a opção da Consulente pela adoção da contratação por meio de Pregão Eletrônico para formação de Ata de Registro de Preço, com fulcro no art. 15 da Lei 8.666/93 e Lei 10.520/02.
4. Destarte, os seguintes documentos foram encadernados com intuito de atender as recomendações exaradas: **I**) Termo de Referência revisado e atualizado (#96); **II**) Resposta discriminada, ponto a ponto, às recomendações da PGE (#97); **III**) Estudo de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica concluído no ano de 2013 (#98); **IV**) Minuta de contrato administrativo e anexos, decorrentes do planejamento do ano de 2013 (#99); **V**) Minuta Edital de Pregão Eletrônico (#103); **XVIII**) Despacho de encaminhamento e consulta para PGE (#107).
5. É o relatório, no essencial.

**II – DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE**

6. Registre-se que a competência desta Procuradoria Geral do Estado na análise da fase interna dos processos de licitação se restringe aos aspectos jurídicos do instrumento convocatório, não se compreendendo em suas atribuições analisar os atos administrativos da fase interna, emitir juízo sobre a conveniência ou oportunidade das decisões administrativas, nem tampouco considerações sobre aspectos técnicos ou econômicos, sendo de responsabilidade dos agentes públicos envolvidos a regularidade dos atos do procedimento, a eficiência da ação administrativa, a veracidade das informações e justificativas postas nos autos e as providências orçamentárias. Tudo isso conforme a disciplina do artigo 38, parágrafo



único, da Lei Federal nº 8.666/1993, e do artigo 3º, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 88/1996.

7. Sobre o tema, o Conselho da Procuradoria Geral do Estado editou o Enunciado nº 12, *in verbis*:

Enunciado CPGE nº 12: "Competência da Procuradoria Geral do Estado na análise jurídica da fase interna dos procedimentos licitatórios. Utilização das minutas padronizadas".

I) Nos processos licitatórios, a análise da Procuradoria Geral do Estado, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei

Federal nº 8.666/1993, incidirá, exclusivamente, sobre os aspectos jurídicos do instrumento convocatório do certame (edital ou carta convite) e do respectivo termo de contrato.

não sendo atribuição do Procurador analisar os atos procedimentais da fase interna ou emitir juízo valorativo da pretensa pactuação, sendo de responsabilidade dos agentes públicos competentes a regularidade dos atos do procedimento, a veracidade das informações e justificativas postas nos autos e as demais providências orçamentárias.

II) É obrigatória a utilização das minutas de editais, contratos, termos aditivos etc., padronizadas pela Procuradoria Geral do Estado e disponibilizadas em seu site, ficando dispensado o encaminhamento do processo quando as alterações nelas realizadas forem as seguintes:

a) indicação das datas e horários da licitação;

b) indicação do objeto e sua descrição detalhada no "Termo de Referência" (Anexo I);

c) indicação de obrigações contratuais específicas, referentes à forma e prazos de execução do objeto, que deverão constar, além de no Termo de Referência, na minuta de Termo de Contrato, se houver;

d) exigência de amostras do arrematante, para conferência do atendimento das disposições do edital;

e) composição dos lotes da licitação;

f) adequação das cláusulas apropriadas ao caso concreto que siga as orientações que acompanham a própria minuta padronizada utilizada.

III) Havendo alterações na minuta padronizada que apresentem relevância jurídica, deverá o respectivo processo ser encaminhado à Procuradoria Geral do Estado com a indicação expressa e específica das questões jurídicas a serem apreciadas.

8. A consultente informa que adotou minuta padronizada com alterações



pontuais, destacadas no corpo do instrumento. Tendo isso em vista, esse será o foco do exame.

### III – ANÁLISE JURÍDICA

9. Com base em aprofundada análise do arcabouço normativo nacional e estadual, além das experiências de outras unidades federativas, o ora parecerista recomendou a alteração do procedimento para adoção do regime jurídico de delegação para a contratação pretendida, notadamente por concessão. Tal posicionamento decorreu da percepção de que a amplitude das competências repassadas à futura contratada, no presente caso, corresponde à prestação do serviço público em si e não apenas sua mera gestão material.
10. Em sentido contrário, entretanto, a Consulente optou pela manutenção do regime jurídico da Lei nº 8.666/1993, com base na justificativa de “ausência de dados reais e concretos para a concessão, ao particular, do referido serviço”.
11. Assim, independentemente da posição pessoal externada, tratando-se de decisão administrativa de responsabilidade exclusiva dos agentes públicos envolvidos, sobre a qual cabe a esta PGE tão somente a análise jurídica, avanço na análise acerca das demais recomendações previamente emitidas.
12. Reputo plenamente atendidas as recomendações nº 03 a 10.
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.

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**).

16. Ademais, sugiro que sejam anexados aos autos documentos comprobatórios das afirmações trazidas no termo de referência (#103, p. 18) e na resposta à recomendação nº 11 (#97) relacionados com o acréscimo de veículos nos últimos anos na RMGV, com a velocidade e fluxo das vias afetadas com a implementação do modal aquaviário e com a existência de recorrentes discussões no âmbito das audiências públicas dos Planos Plurianuais/Orçamento Participativo realizadas pelo Estado (**Recomendação nº 2**).

17. Sobre o Instrumento de Medição de Resultados – IMR (recomendações nº 12 a 14), a Consulente procedeu à sua devida elaboração (#103, pgs. 53-63) com base na operação dos modais aquaviários de outras unidades federativas. Ressalto, contudo, a divergência existente entre a tabela prevista no item 3.4 (#103, p. 56) e o ponto 1.1 presente nas disposições finais do documento (#103, p. 61). De acordo com o primeiro item citado, o desconto por desempenho ocorreria caso a contratada não alcançasse a nota final igual ou superior a 95 (noventa e cinco), porém o item da disposição final prevê que o desconto incidiria caso a nota final não atingisse o total de 90 (noventa), inconsistência que deve ser corrigida (**Recomendação nº 03**).

18. Consoante o não atendimento da recomendação nº 15, acerca da alteração da modalidade licitatória, cabe à autoridade competente, sob sua integral responsabilidade, emitir declaração de serviço comum que ateste que o objeto da presente contratação detém padrões de desempenho e qualidade definidos objetivamente em especificações usualmente adotadas no mercado (**Recomendação nº 04**).

19. Sobre a recomendação nº 16, sobre a adoção de licitação do tipo "técnica e preço" ou "melhor técnica", a Consulente não considerou conveniente ou oportuna tal alteração no caso concreto.



20. Acerca da utilização do Sistema de Registro de Preços, tema tratado pela recomendação nº 17, a Consulente fundamenta a escolha com base no art. 3º, inciso IV, do Decreto nº 7.892/2013, além do art. 4º, inciso IV do Decreto nº 1790-R/2007, ambos relacionados com a hipótese de “quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”.

21. Conforme já ressaltado no Parecer PGE/PCA nº 00250/2022, não é possível a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos na hipótese de simples possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços.

22. Nessa senda, colaciono trecho de precedente da Corte de Contas Federal:

É fato que os serviços de natureza continuada devem ser objeto de programação tal que permita a definição prévia dos quantitativos a serem contratados e, portanto, em regra não se enquadram na exigência disposta no inciso IV transcrito acima. Entretanto, não vejo óbices para que eventuais contratações atendam a um dos demais incisos do referido dispositivo, pois a subsunção da situação de fato a apenas uma dessas condições pode tornar regular a utilização do sistema de registro de preços.

A proibição apenas em razão de não haver incerteza nos quantitativos a serem contratados resultaria em interpretação tal que condicionaría a adoção do registro de preços aos casos de preenchimento cumulativo de todas as hipóteses elencadas no artigo 2º do Decreto, o que considero limitar o SRP excessivamente e extrapolar os limites legalmente estabelecidos.

Vislumbro a importância da utilização do SRP nos casos enquadrados no inciso III, por exemplo, onde, a partir de uma cooperação mútua entre órgãos/entidades diferentes, incluindo a um planejamento consistente de suas necessidades, a formação de uma ata de registro de preços poderia resultar em benefícios importantes. Também nos casos de contratação de serviços frequentemente demandados, mas que não sejam necessários ininterruptamente, a ata poderia ser uma solução eficaz e que se coaduna com a eficiência e a economicidade almejadas na aplicação de recursos públicos” (grifos nossos) (Acórdão nº 1.737/2012 – Plenário, Processo nº 016.762/2009-6, Rel. Min. Ana Arraes).

23. Qualificado como contínuo, vide resposta à recomendação nº 20, da qual se tratará adiante, impossibilitado o órgão de justificar o sistema de registro de preços com base nas alegações exaradas por meio da peça #97, qual seja: “[...] não é possível definir previamente o quantitativo exato a ser demandado pela Administração para prestação do serviço de transporte aquaviário, sob pena de ou (a) contratar menos do que a demanda real a ser aferida; ou (b) contratar mais do que a demanda real e gerar um custo desnecessário para os cofres públicos”.

---



24. A estimativa da demanda por serviços contínuos deve ser prévia e precisa.

Nesse ponto, retorno para a questão do projeto básico e dos estudos técnicos preliminares, visto que o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, aponta a necessidade do conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar o serviço ser prevista com nível de precisão adequado. Por sua vez, o art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) estabelece que na fase preparatória do pregão o objeto da licitação deverá ser definido de forma **precisa, suficiente e clara**.

25. Em julgado diverso do Tribunal de Contas da União, explicitamente afasta-se a aplicação de dispositivos relacionados com a impossibilidade de definição prévia da demanda:

[...] 25. Nos termos do art. 2º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, o sistema de registro de preços é "conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras". A utilização da ata tem por objetivo permitir sucessivas contratações independentes, a serem formalizadas ao longo do ano com base em quantitativos definidos de acordo com a necessidade da administração.

26. **Para utilização do sistema de registro de preços no caso de serviços contínuos, os quantitativos dos serviços devem ser mensurados com antecedência. Isso impede o enquadramento de casos dessa natureza à hipótese prevista**

**no inciso IV do art. 3º do Decreto 7.892/2013.** (Acórdão nº 1.391/2014 – Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, Processo nº 002.627/2014-0)

(grifo nosso)

26. Diante do exposto, deverá a Consulente demonstrar o enquadramento da execução do objeto em hipótese diversa do art. 4º do Decreto nº 1790-R/2007 para configuração da viabilidade de adoção do Sistema de Registro de Preços. Caso o caso concreto não se subsume a nenhuma das hipóteses, afastada a possibilidade de adoção do SRP no presente caso (**Recomendação nº 05**).

27. Com relação à recomendação nº 18, reputo necessário a expressa disposição de que não haverá qualquer cobrança de tarifa visto o fato de o CartãoGV referir-se a instrumento voltado, hodiernamente, para a captação exclusiva das tarifas remuneratórias da concessão do TRANSCOL. Mantidas, ainda, as demais recomendações referentes a eventual instituição de taxa pela prestação do serviço (**Recomendação nº 06**).

28. Por meio da resposta à recomendação nº 20, a Consulente atestou expressamente a qualificação do serviço como contínuo, com impossibilidade de interrupção.



29. Devidamente atendidas as recomendações nº 21 a 28.

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**).

31. Necessária a remessa dos autos para a Comissão de Melhoria da

Eficiência e Racionalização dos Gastos Públicos – CMERGP  
(**Recomendação nº 08**).

32. Por fim, com relação à resposta da recomendação prevista no Despacho PGE/PCA Nº 00267/2022, sobre o impacto na regulação econômica do sistema TRANSCOL, tratam-se de informações técnicas de exclusiva responsabilidade de autoridade competente.

#### IV. CONCLUSÃO

33. Ante o exposto, mediante a presente análise, restrita ao exame dos aspectos jurídicos do processo, opino pela impossibilidade de prosseguimento do feito até o integral atendimento das recomendações lançadas neste parecer, em especial quanto ao modelo de certame. Promovidas as adequações ressaltadas, deverão retornar os autos para análise jurídica conclusiva desta Procuradoria Administrativa.

34. É o parecer, que submeto à chefia.

Vitória, 20 de abril de 2022.

ARTÉNIO MERÇON  
Procurador do Estado  
OAB/ES Nº 4.528

Em relação à anterior **Recomendação nº 01<sup>8</sup>**, informou que a SEMOBI descartou a alteração do regime jurídico de concessão, portanto, desatendendo a primeira recomendação. Acerca das demais, quanto às **Recomendações nº 10 e 11<sup>9</sup>**, também não foram atendidas, “*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*

8 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

9 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.)



*modificações do cenário fático-social passados quase 10 anos desde a divulgação do estudo decorrente da PMI nº 01/2012.*

No que tange à **Recomendação nº 15** (alterar a modalidade licitatória para o modelo de concorrência) reiterou a impossibilidade de utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços contínuos. Por fim, em relação à **Recomendação nº 18** (desatrelar o sistema Aquaviário do sistema Transcol e GVBUS) reputou “*necessário a expressa disposição de que não haverá qualquer cobrança de tarifa visto o fato de o CartãoGV referir-se a instrumento voltado, hodiernamente, para a captação exclusiva das tarifas remuneratórias da concessão do TRANSCOL*”.

Nota-se que o **Parecer PGE/PCA nº 00431/2022** foi emitido em **20 de abril de 2022** e, novamente, opinou pela “*impossibilidade de prosseguimento do feito até o integral atendimento das recomendações*”.

O aviso de licitação do **Edital de Pregão Eletrônico nº 003/2021** foi dado em **09 de maio de 2022**. Veja-se:

**AVISO DE LICITAÇÃO**  
**Pregão Eletrônico Nº 003/2022**

**Id.:** 2022.500E0600014.01.0002  
**Órgão:** Secretaria de Estado de Mobilidade e Infra-estrutura - SEMOBI  
**Processo nº:** 2021-CB7B4

**Objeto:** 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 através 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.

**Valor estimado:** R\$ 3.577.600,00 (três milhões quinhentos e setenta e sete mil e seiscentos reais) mensais.

**Acolhimento de propostas:** 10/05/2022 às 09:30h a 20/05/2022 às 18:30h.

**Abertura de propostas:** 24/05/22 às 10:30h

**Abertura da sessão pública:** 24/05/22 às 14:30h  
O certame será realizado por meio do Sistema Integrado de Gestão Administrativa - SIGA, estando



o Edital disponível nos endereços [www.compras.es.gov.br](http://www.compras.es.gov.br) e [www.semobi.es.gov.br](http://www.semobi.es.gov.br).  
Os interessados em participar da licitação deverão efetuar seu cadastro no sistema SIGA, conforme instruções contidas no endereço [www.compras.es.gov.br/cadastro-de-fornecedores](http://www.compras.es.gov.br/cadastro-de-fornecedores).  
**Contato:** Através do e-mail [cpl@semobi.es.gov.br](mailto:cpl@semobi.es.gov.br) ou pelo telefone (27) 3636-9635

Vitória/ES, 09 de maio de 2022

**NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO**  
Pregoeira  
Protocolo 846905

No entanto, o sr. Fábio Ney Damasceno autorizou a abertura da licitação no dia seguinte, **10 de maio 2022**, sem atender integralmente às recomendações da PGE/ES e, consequentemente, sem parecer conclusivo do órgão de assessoria jurídica. Confira:



## TERMO DE DESPACHO DE PROCESSO 2021-CB7B4

Disponível em <https://e-docs.es.gov.br/p/2021-CB7B4>



Realizado em: 10/05/2022 18:06:07 - Horário de Brasília - UTC-3

**ORIGEM**  
GOVES - SEMOBI - GABSEC - GABINETE DO SECRETARIO

**DESTINO**  
GRUPO: 1ª COMISSAO PERMANENTE DE LICITACAO E DE  
PREGAO (GOVES - SEMOBI - SEMOBI - SECRETARIA DE ESTADO  
MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA)

**DOCUMENTO ENTRANHADO**  
#154 - 2022-8635L6 - TERMO DE DESPACHO DO PROCESSO 2021-CB7B4

**MENSAGEM**  
À CPL:

APROVO expressamente o Termo de Referência inserto à peça #151, que trata da contratação de empresa para prestação de serviços de transporte aquaviário de passageiros na Baía de Vitória.

**AUTORIZO** a abertura da licitação.

Segue para providências.

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

**FÁBIO NEY DAMASCENO**  
SECRETARIO DE ESTADO  
SEMOBI - SEMOBI - GOVES  
assinado em 10/05/2022 18:06:07 -03:00



### INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 10/05/2022 18:06:07 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)  
por FÁBIO NEY DAMASCENO (SECRETARIO DE ESTADO - SEMOBI - SEMOBI - GOVES)

Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2022-8635L6>



O aviso do **Edital de Pregão Eletrônico nº 003/2021** foi publicado em **11 de maio de 2022**.

DIÁRIO OFICIAL DOS PODERES DO ESTADO

**LICITAÇÕES**

**10**

nº 53, Centro, Nova Venécia - CEP: 29.830-000  
Durante este período, os interessados poderão solicitar esclarecimentos através do e-mail gernv@idaf.es.gov.br ou pelo telefone (27) 3752-9382.

Vitória, 10 de maio de 2022.  
Leonardo Cunha Monteiro  
Diretor Presidente - Idaf  
**Protocolo 847469**

**Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural - INCAPER -**

**AVISO DE RATIFICAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**

**Inexigibilidade Nº 008/2022**  
**Fundamentação Legal:** Art. 25, Inciso II, C/C Art.13, Inciso VI, da Lei 8.666/93  
**Órgão/Entidade:** Instituto Capixaba de Pesquisa Assistência Técnica e Extensão Rural - Incaper  
**Processo Nº:** 2022-PT7WR

**Objeto:** Pagamento com recurso do Convênio 887187/2019 da Inscrição do servidor José Altino Machado Filho no Curso de Formação R-Grader de 16 a 22 de maio de 2022 em Varginha - MG.

**Lote Único**  
**Empresa vencedora:** Associação Brasileira de Cafés Especiais. CNPJ Nº: 19.125.327/0001-18  
**Valor global do lote:** R\$ 2.885,00  
**Ratificação em:** 10/05/2022.

Vitória/ES, 10 de maio de 2022  
**CLEBER BUENO GUERRA**  
Diretora Administrativo-Financeiro  
**Protocolo 847802**

**Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI -**

**ERRATA**  
**EDITAL DE LICITAÇÃO**

**Pregão Eletrônico Nº 003/2022**

**Id.** 2022.500E0600014.01.0002  
A Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI, por meio da Comissão Permanente de Licitação, torna público para conhecimento dos interessados, o **AVISO DE ERRATA**, para correção das datas de acolhimento e abertura das propostas, bem como abertura da sessão pública do Edital de Pregão Eletrônico nº 003/2022, que ficam assim definidas:

**Acolhimento de propostas:** 11/05/22 às 09:30h a 24/03/22 às 18:30h.  
**Abertura de propostas:** 25/05/22 às 10:30h  
**Abertura da sessão pública:** 25/05/22 às 14:30h

Dúvidas através do e-mail cpl@semobi.es.gov.br ou pelo telefone (27) 3636-9635.

Vitória/ES, 10 de maio de 2022  
**NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO**  
Presidente da CPL  
**Protocolo 847938**

Vitória (ES), quarta-feira, 11 de Maio de 2022.

**Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo - DER-ES -**

**AVISO JULGAMENTO PROPOSTA DE PREÇOS**

**Modalidade:** Concorrência Pública Nº 003/2022  
**Órgão:** Departamento de Edificações e de Rodovias do Espírito Santo - DER-ES  
**Processo nº:** E-DOC Nº 2021-HT2CH

**Objeto:** Contratação de empresa para execução da Obra de Arte Especial sobre o Córrego Angelim, Trecho ES-416 - Entr. BR-101 (Braço do Rio) - Entr. ES-010 (p/ Itaúna) com 17,0 metros de extensão, inclusive seus encontros e encabeçamentos totalizando 0,196 km, no município de Conceição da Barra, sob jurisdição da Superintendência Executiva Regional IV (SR-4) do Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo - DER-ES. O Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo - DER-ES, por meio da Comissão Permanente de Licitação para Obras e Rodovias do DER-ES torna público e comunica aos interessados que a empresa participante, na referida licitação, ficam assim classificada:  
**EMPRESA CLASSIFICADA:**

Classif.	Empresas
1º	AMF Engenharia e Serviços Ltda

Estando, portanto, aberto o prazo recursal de acordo com o art. 109, da Lei 8.666/93.

Vitória-ES, 10 de maio de 2022  
**JOSÉ RICARDO MONTEIRO DOS SANTOS**  
Presidente da CPL para Obras de Rodovia do DER-ES  
Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º  
**Protocolo 847829**

**Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEAMA -**

**AVISO DE LICITAÇÃO PÚBLICA NACIONAL**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2021 - SEAMA 1C4**

O Governo do Estado do Espírito Santo com recursos de seu empréstimo junto ao Banco Mundial torna público estar realizando licitação sob a modalidade de Pregão Eletrônico para fornecimento de 20 (vinte) estações hidrológicas automáticas telemétricas, com serviços de instalação e comissionamento de 19 (dezenove) estações, fornecimento de peças de reposição e treinamento da equipe técnica. A licitação está aberta a todos os Concorrentes oriundos de países elegíveis do Banco Mundial e será do tipo menor preço por lote, de acordo com o edital e seus respectivos anexos disponíveis no sítio eletrônico [www.seama.es.gov.br](http://www.seama.es.gov.br) e [www.licitacoes-e.com.br](http://www.licitacoes-e.com.br).

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEAMA, por meio da Comissão Permanente de Pregão, convida os interessados a se habilitarem e apresentarem propostas conforme relacionado:  
**LOTE 1:** Fornecimento de 20 (vinte) estações hidrológicas automáticas telemétricas, com serviços de instalação e comissionamento de 19 (dezenove) estações, fornecimento de peças de reposição e treinamento da equipe técnica.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PODER JUDICIÁRIO

**SERRA - 4ª VARA CÍVEL**

Fórum Cível - Des. Antônio José Miguel Feu Rosa  
Av. Carapebus, 226, Bairro São Geraldo, Distrito de Carapina, Serra/ES.  
CEP 29.163-392

Telefone(s): (27) 3357-4820 - Ramal: 4820

Email: 4civel-serra@tjes.jus.br

**EDITAL DE CITAÇÃO PELO**

**PRAZO DE 30 DIAS**

Nº DO PROCESSO: 0020529-43.2013.8.08.0048

AÇÃO : 40 - Monitória

Requerente: AGTOP ENGENHARIA LTDA

Requerido: **MV INCORPORADORA IMOBILIARIA LTDA**

MM. Juiz(a) de Direito da SERRA - 4ª VARA CÍVEL do Estado do Espírito Santo, por nomeação na forma da lei etc.

**FINALIDADE**

DAR PUBLICIDADE A TODOS QUE O PRESENTE EDITAL VIREM que fica(m) devidamente **CITADO(S): REQUERIDO(A): Réu: MV INCORPORADORA IMOBILIARIA LTDA**

Documento(s): CNPJ : 05.102.907/0001-85

, atualmente em lugar incerto não sabido, para no prazo de 15 (quinze) dias pagar a quantia de R\$ 15.137,65 (Quinze Mil e Cento e Trinta e Sete Reais e Setenta e Cinco Centavos) e o pagamento dos honorários advocatícios em 5% (cinco por cento) do valor atribuído à causa, em conformidade com o artigo 701 do NCPC. Fica o(s) requerido(s) informado(s) que o cumprimento do pagamento no prazo acarretará a isenção do pagamento de custas processuais, conforme §1º do art. 701 do NCPC.

**ADVERTÊNCIAS**

a) PRAZO: O prazo para contestar a presente ação é de 15 (quinze) dias, a partir do prazo supracitado;

b) PENA: constituir-se-á de pelo direito o título executivo judicial, independente de qualquer formalidade, se não realizado o pagamento e não apresentado os embargos previstos no art. 702 do NCPC, observando-se, no que couber, o Título II do Livro I da Parte Especial.

**DECISÃO**

Preliminarmente, **INDEFIRO** o pedido do autor para que seja expedido Carta Precatória no endereço indicado em petição de fls 87, haja vista ser idêntico ao apresentado na inicial em que restou infrutífera a localização para intimação do réu.

Considerando que todas as tentativas de localização do requerido foram esgotadas, conforme demonstrado nos autos, defiro a citação editalícia por 30 dias.

Por não haver, até então, regulamentação do TJES sobre a publicação de editais no sítio eletrônico da Egrégia Corte Estadual, como também por ainda não ter sido disponibilizada a plataforma de editais do Conselho Nacional de Justiça, dispenso a formalidade prevista no art. 257, II do NCPC quanto ao edital, devendo ao edital, devendo esse ser publicada uma única vez em jornal local de ampla circulação, nos termos do parágrafo único do mencionado dispositivo.

Sobrevedo inércia do requerido, nos termos do art. 72, II, parágrafo único do NCPC, nomeio como curador especial a Defensoria Pública com atribuição perante esta Vara, a qual deverá ser intimada para apresentar defesa no prazo legal (Súmula 196 do STJ).

Diligencio-se.

E, para que chegue ao conhecimento de todos, o presente edital vai publicado na forma da lei.

Serra-ES, 03/03/2022

FELIPE TONON MARTINELLI

CHEFE DE SECRETARIA

Aut. pelo Art. 60 do Código de Normas

**AVISO DE LICITAÇÃO**

Pregão Eletrônico nº 00053-2022

Órgão: POLICIA CIVIL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO /PCES  
E-Docs nº: 2022-5JWML

Objeto: para **REGISTRO DE PREÇOS**, viando futura **AQUISIÇÃO DE SINALIZAÇÃO, PADRONIZAÇÃO DA IDENTIFICAÇÃO VISUAL DA PCES**.

Valor estimado para todos os itens do Lote 01 (incluindo órgãos participantes): R\$ 11.181.874,10

Acolhimento de propostas: dia 11/05/2022 às 15:00 h até dia 31/05/2022 às 13:55 min

Abertura de propostas: dia 31/05/2022 às 14 h

Abertura da sessão pública: dia 31/05/2022 às 14 h

O certame será realizado por meio do sistema SIGA, estando o Edital disponível no endereço [www.compras.es.gov.br](http://www.compras.es.gov.br).

Os interessados em participar da licitação deverão efetuar seu cadastro no sistema SIGA, conforme instruções contidas no endereço [www.compras.es.gov.br/cadastro-de-fornecedores](http://www.compras.es.gov.br/cadastro-de-fornecedores). Informações através do e-mail [cpl@pc.es.gov.br](mailto:cpl@pc.es.gov.br) ou pelo telefone (27) 3137-9059.

Marília Brostel Corrêa Meneghim  
Pregoeira/PCES

**ERRATA**

**EDITAL DE LICITAÇÃO**

Pregão Eletrônico N° 003/2022

Id. 2022.500E0600014.01.0002

A Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI, por meio da Comissão Permanente de Licitação, torna público para conhecimento dos interessados, o **AVISO DE ERRATA**, para correção das datas de acolhimento e abertura das propostas, bem como abertura da sessão pública do Edital de Pregão Eletrônico nº 003/2022, que ficam assim definidas:

**Acolhimento de propostas:** 11/05/22 às 09:30h a 24/03/22 às 18:30h.

**Abertura de propostas:** 25/05/22 às 10:30h

**Abertura da sessão pública:** 25/05/22 às 14:30h

Dúvidas através do e-mail [cpl@semobi.es.gov.br](mailto:cpl@semobi.es.gov.br) ou pelo telefone (27) 3636-9635.

Vitória/ES, 10 de maio de 2022

NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO

Presidente da CPL

Veja que os Pareceres da PGE/ES apontaram questões e recomendações de suma relevância e que comprometem a lisura do certame, como (i) a inadequação do regime jurídico da contratação pretendida, (ii) a insuficiência do termo de referência, (iii) a impossibilidade de utilização do pregão eletrônico para a contratação de



serviços técnicos especializados, (iv) a impossibilidade de remuneração por meio de tarifa (utilização do **Cartão GV**), todas ignoradas pela SEMOBI.

### **2.1.3 EXECUÇÃO DIRETA. TERCEIRIZAÇÃO. REGIME JURÍDICO INADEQUADO. PRETERIÇÃO DA CONCESSÃO ENQUANTO REGIME JURÍDICO MAJORITÁRIO**

Tanto a **NASM/TCEES** como o **MPC** apontaram a escolha do Pregão Eletrônico como procedimento inadequado de contratação na modalidade Registro de Preço para a aquisição dos serviços de transporte aquaviário, em razão do serviço prestado ser serviço público de transporte, considerado um serviço essencial, bem como pelo seu caráter especializado, conforme argumentos a seguir:

#### **02 - Peticão Inicial 00695/2022-4 - MPC**

#### **2.2 MODALIDADE E ESPÉCIE DE LICITAÇÃO INADEQUADAS**

O **transporte aquaviário** caracteriza-se por ser eminentemente um serviço de transporte público essencial, a partir do momento em que sua adoção se destina ao cumprimento do interesse público relacionado à melhoria da mobilidade urbana, à utilização contínua e diária por pessoas para se locomoverem ao trabalho, à escola e a suas casas, a qualquer lugar, utilizando-o como sistema de livre circulação, sobretudo, a partir da previsão de sua vinculação ao Sistema Transcol.

Nesse sentido, importante trazer à baila os ensinamentos do Marçal Justen Filho que caracteriza serviços públicos da seguinte forma:

Os serviços públicos se configuram nas situações de necessidades relevantes e essenciais, cujo atendimento não pode ser promovido satisfatoriamente mediante os mecanismos próprios da livre-iniciativa privada. A prestação de serviço público faz-se sob regime distinto daquele previsto para a atividade econômica propriamente dita, não incide a livre-iniciativa, e os serviços são prestados sob os princípios da continuidade, da universalidade, da isonomia, da modicidade tarifária e outros similares.<sup>10</sup>

Nessa esteira, também é o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello que conceitua serviço público nos seguintes termos:

*Serviço público* é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob regime de Direito Público – portanto, consa-

---

10 JUSTEN FILHO, Marçal. Contornos da atividade administrativa de fomento no direito administrativo brasileiro: novas tendências. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; FERRAZ, Sérgio; ROCHA, Silvio Luis Ferreira da; SAAD, Amauri Ferres. Direito Administrativo e Liberdade: Estudos em homenagem a Lúcia Valle Figueiredo. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 536/566.



grador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (p. 632).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua serviço público como:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerce diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (Di Pietro .2019, p. 286).

O direito ao transporte é um direito social, portanto, direito fundamental, positivado na Constituição Federal de 1988, dada a valorização e importância da mobilidade de pessoas inerente aos aspectos do viver, trabalhar, estudar, lazer:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Sublinhado)

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária

Tanto é evidente o caráter essencial do serviço de transporte aquaviário, que o próprio Edital ressaltou a importância da continuidade do serviço a ser prestado e a sua essencialidade e relevância. Confira:

## 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.

A continuidade do serviço em questão se justifica pela sua natureza, pelo seu caráter essencial e pela sua relevância, impondo ao Estado a responsabilidade de oferta de um serviço adequado e sem interrupção, em razão do dever de indisponibilidade do interesse público.

Para atendimento da operação, os equipamentos a serem objeto da prestação de serviços consistem em até 5 (cinco) embarcações para transporte de passageiros, atendendo as características definidas no presente Termo de Referência, Apêndice I e Edital, conforme rota a ser operada de acordo com a determinação do órgão CONTRATANTE, Apêndice II.

Por outro lado, no entanto, o mesmo Edital, embora tenha revelado a essencialidade e continuidade do serviço, determinou como **item 12. PRAZO DE VIGÊNCIA E CONDIÇÕES DE ENTREGA** o período de apenas 12 (doze) meses da vigência da Ata de Registro de Preços. Veja-se:



## 12. PRAZO DE VIGÊNCIA E CONDIÇÕES DE ENTREGA

O prazo de vigência da Ata de Registro de Preços será de 12 (doze) meses, inadmitida a sua prorrogação.

Os contratos oriundos da referida ata terão vigência de até 12 (doze) meses, admitida uma única prorrogação, por igual período, nos termos do art. 57 da Lei

8.666/1993, mediante prévia justificativa e autorização da autoridade competente, devendo ser precedida, ainda, de manifestação prévia por parte da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo.

Ademais, o principal aspecto do Registro de Preços é a desobrigação da contratação pela Administração Pública, pois “[...] *diz respeito à ênfase que deve ser dada à finalidade da licitação, ou seja, o edital deve deixar muito claro que o objetivo da competição é apenas registrar fornecedores e seus respectivos preços para o objeto ali especificado, sem qualquer obrigatoriedade de contratação*”<sup>11</sup>.

Nesse sentido, não há coerência a realização de uma licitação de um serviço com tamanha essencialidade, complexidade e relevância, sem obrigatoriedade de contratação. Também não se apresenta razoável o prazo de apenas 1 (um) ano para a vigência de Ata de Registro de Preços.

Ademais, o Registro de Preços é indicado, tão somente, para compra de bens ou obtenção de serviços comuns, cuja quantidade não possa ser prefixada, conforme se depreende do Decreto n. 7.892/13, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, *in verbis*:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

[...]

Embora, no presente caso, o **Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022** indique a contratação através do Sistema de Registro de Preços como sendo a forma adequada a finalidade pretendida, “*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*”, o ponto de maior envergadura sobre esse aspecto decorre de a Administração Pública, num primeiro momento, indicar como objeto da licitação a contratação de um **serviço de transporte de passageiros**, no entanto, num segundo instante, quando indicou a quantidade do objeto pretendido, **apresentou**

<sup>11</sup> GUIMARÃES, Edgar. NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de Preço**: aspectos práticos e jurídicos. 2. ed. atualizada de acordo com o Decreto nº. 7.892/2013. – Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 71.



**o quantitativo de embarcações e não o quantitativo do serviço (objeto do certame).** Ocorre que embarcações são bens e não serviços, o que enseja de forma clara a indicação defeituosa do objeto, conforme constatado no item anterior.

A falibilidade desse ponto no Edital evidencia, na pior das hipóteses, uma possível tentativa de **dissimulação da natureza do objeto** licitado para que o mesmo pudesse se encaixar na modalidade e espécie de **Pregão Eletrônico**, sob o critério “menor preço” para “**REGISTRO DE PREÇO**”.

[...]

O que justificaria, a Administração Pública, que num primeiro momento, por meio de **Concessão Administrativa** objetivando a contratação de empresa para a prestação dos serviços de transporte hidroviário de passageiros na região Metropolitana da Grande Vitória, modificar o procedimento de contratação de igual serviço para o de Pregão Eletrônico, sob critério “menor preço”, para **REGISTRO DE PREÇO**?

Destarte, é evidente que a contratação do Serviço de Transporte Aquaviário de passageiros da Baía de Vitória **não se trata de um serviço comum**, banal, mas um **serviço de alta complexidade** a demandar, entre outros aspectos, **Estudo Prévio de Viabilidade**, inclusive por parte das empresas licitantes que por ventura vierem a apresentar propostas, assim como é evidente que não se trata de um serviço ofertado por diversos fornecedores, mas por empresas especializadas.

[...]

Por tudo o que foi exposto até então, resta evidente que o ‘serviço’ pretendido pelo **Pregão Eletrônico nº. 003/2021** configura um **serviço complexo, especializado, de natureza contínua e de caráter essencial** e, por essas razões, a modalidade licitatória informada no Edital afigura-se completamente inadequada à contratação do objeto.

Preceitua o inciso IV, do parágrafo único, do art. 175 da CF/1988, que a **prestação de serviços públicos** é incumbida ao Poder Público diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, *in verbis*:

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Via de regra, o **serviço público**, deve ser prestado preferencialmente pelo Estado de forma direta.

Assim, para o Sistema de Transporte Aquaviário – **complexo, especializado, de natureza contínua e de caráter essencial** – a modalidade mais adequada ao objeto especificado pelo **Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022** seria a **Concorrência Pública para Concessão**. Nesse sentido:



1. Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o *exercício* de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerado *pela própria exploração do serviço*, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço." (MELLO, p. 662)

Portanto, o aquaviário, por se tratar de um serviço público de natureza essencial, somente poderia ser fornecido e executado diretamente pela Administração Pública ou, indiretamente, por meio de concessão ou permissão.

## **02 - Petição Inicial 00695/2022-4 – NAMS**

### **II.1 – DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

O Sistema de Registro de Preços - SRP encontra sua previsão inicial na Lei 8.666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - **ser processadas através de sistema de registro de preços;** (g.n.)

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º **O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais**, observadas as seguintes condições: (g.n.)

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

Considerando que a Lei de Licitações estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabe a cada ente federativo estabelecer por decreto a respectiva regulamentação. Em âmbito estadual, o sistema foi regulamentado pelo Decreto Estadual 1.790-R/2007, no qual se encontram previstas as hipóteses nas quais o sistema poderá ser adotado:



Art. 4º Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços nas seguintes hipóteses:

- I - Quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;
- II - Quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para desempenho de suas atribuições;
- III - Quando for conveniente a aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou programas de governo;
- IV - **Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.**  
(g.n.)

Parágrafo único. Poderá ser realizado registro de preços para a contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que justificada e caracterizada a vantagem econômica.

Deste modo, destaque-se que sua utilização é adequada em situações em que a demanda é incerta, seja em relação à sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada:

A utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações como a que se encontra sob comento, ou seja, **quando a demanda é incerta, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada.** Afinal, não faria sentido realizar uma estimativa prévia e, com base nela, efetivar um processo licitatório, no qual tenham sido definidas quantidades exatas a serem adquiridas, sem saber nem se essas aquisições serão efetivamente necessárias. Num cenário bastante plausível, poderia haver a compra de bens que não seriam necessários. (Acórdão 2197/2015 - Plenário | Relator: Benjamin Zymler). (g.n.)

Por outro giro, quando a quantidade a ser adquirida é certa, bem como o período do seu fornecimento, não se pode utilizar o SRP.

Assim, a indefinição dos quantitativos é vinculada à natureza do objeto, o que não se confunde com deficiências de planejamento ou deliberada decisão de não se averiguar a demanda de passageiros existente para o sistema.

Como se disse, a Secretaria de Estado já licitou, por meio Concorrência Pública 001/2021, de 12/01/2021, a execução dos quatro novos pontos de embarque de desembarque de passageiros do sistema de transporte aquaviário da Baía de Vitória, obra que já se encontra em execução, o que demonstra o grau de certeza em sua implementação por parte do poder público, já que estar-se a construir estruturas físicas para sua operação.

Assim, em se tratando da implantação de um novo modal, o poder público deveria ter, de antemão, desenvolvido seu indispensável estudo de viabilidade, no qual o estudo da demanda é ponto fundamental. Em sendo assim, o poder público detém, ou deveria deter, informações seguras e fundamentadas tecnicamente acerca da demanda projetada para o sistema, que o permitiu tomar a decisão estratégica de sua implantação. Deste modo, em tendo a demanda para o sistema, ou sendo possível sua aferição, caracteriza-se como incorreta a utilização do SRP.



Aliás, a dicção do artigo 6º da Lei 8.666/93 não deixa margem a dúvidas acerca da análise de viabilidade:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

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.)

[...]

Em Auditoria de Conformidade realizada no Governo do Estado do Piauí, no Ministério das Cidades e na Caixa Econômica Federal, por equipe técnica do Tribunal de Contas da União, tendo por objeto o empreendimento Veículo Leve Sobre Trilhos – VLT, Linha 1 Sudeste, em Teresina/PI, se registrou, em relação à avaliação da demanda projetada em estudo de viabilidade, que:

93. A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a análise da viabilidade técnico-econômica da contratação, inserida no projeto básico, deve estar fundamentada adequadamente por meio de estudos técnicos preliminares atualizados (Acórdãos 6.275/2010 – 1ª Câmara, além dos Acórdãos 472/2011, 1.472/2011, 3.624/2011, 1.568/2008, 222/2007, 481/2007 e 1.273/2007, todos do Plenário). (g.n.)

94. Desse modo, a inexistência de estudos técnicos adequados que subsidiem de forma adequada e suficiente a análise da viabilidade econômica do projeto configura irregularidade, afrontando a lei e reiterada jurisprudência do TCU. (g.n.)

[...]

113. Ainda em relação à importância do EVTEA, esse estudo deve apresentar: (i) a viabilidade socioeconômica do investimento a ser realizado, comparando a previsão de custos com a previsão de receitas; (ii) a demanda atual e a projetada; e (iii) os impactos ambientais e as possíveis formas de mitigá-los. Nesse ponto, o EVTEA se faz omisso. O estudo de viabilidade apresentado demonstra apenas a necessidade de mobilidade urbana dentro da cidade de Teresina, podendo, no máximo, comprovar a viabilidade social do empreendimento, mas nada podendo afirmar sobre a viabilidade econômica. (g.n.)

Em análise ao Anexo I (Termo de Referência) do edital do Pregão Eletrônico 003/2021, pode-se observar em seu item “2. JUSTIFICATIVA DA MODALIDADE LICITATÓRIA”:

A contratação dos serviços que se propõe no presente Termo de Referência se justifica pela necessidade de coleta de dados reais, complementares aos estudos até então realizados, visando estabelecer um padrão de conduta dos usuários dos transportes coletivos com relação ao novo sistema a ser implantado, principalmente para possibilitar uma operação coerente e que atenda exatamente a necessidade da região, visando uma futura concessão. Deste modo a contratação dos serviços especificados são



fundamentais para que o **Governo conheça de fato a dinâmica e aceitação da população a este importante modal auxiliar** que irá contribuir com a mobilidade urbana da Grande Vitória, desafogando o trânsito de veículos, possibilitando uma perfeita conexão com o modal rodoviário coletivo, individual e ciclístico. (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. (g.n.)

Veja-se que a justificativa indica estudos de demanda, o que, repisamos mais uma vez, torna inadequado o uso do SRP. Além do mais, dados para uma futura concessão devem ser obtidos por meio de pesquisas desenvolvidas através de modelos computacionais, que respondam, entre outras, às seguintes questões<sup>12</sup>, que não podem ser respondidas através da contratação pretendida:

- Qual é a área de influência do novo projeto de sistema de transporte em questão?
- Quantas viagens geradas por cada uma das mínimas porções de espaço (denominadas de “zonas”) pertencentes à área de influência do projeto? Como é a estratificação (por renda, motivo) destas viagens e quais são as variáveis socioeconômicas que guardam correlação com os números de viagens geradas nestas zonas?
- Quais são os destinos das viagens geradas em cada uma das zonas?
- Como são feitas as viagens e como é feita a decisão pelo modo de transporte?
- Como é a distribuição dos usuários pelas rotas de transporte após escolherem o seu modo para realizar a viagem?

É certo que na justificativa constante do Anexo I (Termo de Referência) do edital do Pregão Eletrônico 003/2021 há menção ao inciso II do artigo 4º do Decreto Estadual 1790-R/2007, mas, mesmo nesse caso, haveria a necessidade de que os quantitativos a serem contratados fossem desconhecidos a priori<sup>13</sup>, o que demonstramos ser realidade que não se amolda à implantação de um novo sistema de transporte, no qual a demanda deve ser prevista por meio de estudos técnicos. Deste modo, verifica-se que a adoção do

12 Caderno Técnico de Estudos de Viabilidade. Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/publicacoes/caderno-tecnico-viabilidade.pdf>. Acesso em 18 de mai. 2022.

13 Sistema de Registro de Preços – Perguntas e Respostas. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf>. Acesso em 18 de mai. 2022.



SRP não encontra guarida nas hipóteses previstas no artigo 4º do Decreto Estadual 1.790-R/2007.

Por outro lado, também pode-se entender que os serviços a serem prestados possuem caráter contínuo, haja vista que, a partir de sua implantação, haverá necessidade de sua prestação ininterrupta, sob pena de prejuízo ao interesse público. Em se entendendo desta forma, como serviços continuados, estes não podem 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<sup>14</sup>. Assim, considerando que são serviços certos e determinados, não poderia a sistemática do SRP ser utilizada para sua contratação.

Assim, neste caso, a adoção do SRP configura ofensa ao art. 15 da Lei 8.666/93 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002, e ao art. 4º do Decreto Estadual 1.790-R/2007.

Portanto, revelam-se ilegais as condutas do Gerente de Transporte de Passageiros, José Eduardo de Souza Oliveira, ao elaborar Termo de Referência com indicação para utilização do SRP; a do Subsecretário de Mobilidade e Infraestrutura, Leo Carlos Cruz, por ter aprovado o Termo de Referência com a indicação irregular; e as do Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, Fábio Ney Damasceno, e da Pregoeira, Natasha de Oliveira Sollero, por terem produzido e subscrito edital com a utilização indevida do SRP, para serviços com quantitativos conhecidos ou de possível obtenção.

Ambas as Representações apontaram incoerências no **Edital de Pregão Eletrônico nº 003/2022** e reforçaram que, para o serviço que se pretendeu contratar, o regime jurídico majoritariamente adotado é o da delegação por concessão, na **modalidade concorrência**.

Imperioso trazer à baila que essa questão também foi objeto de **recomendação** no **Parecer da PGE/PCA nº 00250/2022** (Peça Complementar 27599/2022-4 – evento 22 – Processo TC 04093/2022-1), elencado anteriormente, o qual sugeriu, como **primeira recomendação**, a alteração do procedimento licitatório para que fosse adotado o regime jurídico de delegação para a contratação pretendida, notadamente por concessão, na modalidade concorrência. Confira:

### III.1) PANORAMA LEGAL PÁTRIO. CARACTERIZAÇÃO DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO COMO SERVIÇO PÚBLICO. REGIME JURÍDICO DA CONTRATAÇÃO PRETENDIDA.

8. Desde setembro de 2015, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 90/2015, o direito ao transporte adquiriu o status de direito social fundamental previsto expressamente no rol

---

14 Sistema de Registro de Preços – Perguntas e Respostas. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf>. Acesso em 18 de maio. 2022



do artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Corolário do direito de ir e vir (art. 5, inciso XV, da CRFB), o direito ao transporte impõe à Administração Pública a obrigação de fornecer instrumentos adequados para o exercício da dignidade humana e o desenvolvimento econômico e social dos cidadãos.

9. Nessa senda, a Carta Magna pátria assevera que compete privativamente à União legislar acerca das diretrizes da política nacional de transporte, além da navegação fluvial:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte; [...]"

10. No âmbito municipal, por sua vez, a CRFB dispõe que cabe aos Municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (art. 30, inciso V, da CRFB).

11. Muito embora inexista expressa menção no diploma constitucional acerca da abrangência da competência dos Estados-membros para tratar sobre a exploração dos serviços de transporte coletivo, o seu art. 25, §1º, determina que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

12. Importante salientar que tais disposições constitucionais coadunam-se com a adoção do princípio da preponderância de interesses como critério de repartição de competências entre os entes federativos. Destarte, matérias de interesse nacional são de competência da União; matérias de interesse regional, de competência dos Estados-membros e matérias de interesse local, de competência do Município. Sobre a temática dos autos, conclui-se que cabe aos Estados-membros, em sua competência residual, regular o transporte coletivo intermunicipal, de eminente interesse regional.

14. Pois bem.

15. Conforme denota-se da leitura dos dispositivos já citados, a própria Constituição atribuiu ao transporte coletivo de passageiros o caráter de serviço público essencial. Atrai-se, com isso, o regramento do artigo 175, o qual disciplina que incumbe ao Poder Público explorar diretamente ou sob regime de delegação, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

16. No mesmo diapasão, a Constituição do Estado do Espírito Santo assevera, em seu artigo 227, que 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”.

17. Importante ressaltar que o transporte aquaviário de passageiros, objeto dos autos ora examinados, corresponde a espécie do gênero transporte coletivo urbano. Inclusive, esse é o entendimento que pode ser retirado da interpretação do julgamento da ADI nº 845, pelo Supremo Tribunal Federal, que resume os pontos expostos até então, in verbis:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 224 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ. GARANTIA DE "MEIA PASSAGEM" AO ESTUDANTE. TRANSPORTES COLETIVOS UR-**



BANOS RODOVIÁRIOS E AQUAVIÁRIOS MUNICIPAIS [ARTIGO 30, V, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS RODOVIÁRIOS E AQUAVIÁRIOS INTERMUNICIPAIS. SERVIÇO PÚBLICO E LIVRE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, CAPUT E INCISOS I E XXII, E 170, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Constituição do Brasil estabelece, no que tange à repartição de competência entre os entes federados, que os assuntos de interesse local competem aos Municípios. Competência residual dos Estados-membros --matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição, nem estiverem contidas entre as competências da União ou dos Municípios. 2. A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo [artigo 30, inciso V, da CB/88]. [...] 4. A competência para legislar a propósito da prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal é dos Estados-membros. [...] 5. Os transportes coletivos de passageiros consubstanciam serviço público, área na qual o princípio da livre iniciativa (artigo 170, caput, da Constituição do Brasil) não se expressa como faculdade de criar e explorar atividade econômica a título privado. A prestação desses serviços pelo setor privado dá-se em regime de concessão ou permissão, observado o disposto no artigo 175 e seu parágrafo único da Constituição do Brasil. A lei estadual deve dispor sobre as condições dessa prestação, quando de serviços públicos da competência do Estado-membro se tratar. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da conjunção aditiva "e" e do vocábulo "municipais", insertos no artigo 224 da Constituição do Estado do Amapá.

(ADI 845, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 22/11/2007, DJe-041 DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008 EMENT VOL-02310-01 PP-00031 RTJ VOL-00205-01 PP-00029 LEXSTF v. 30, n. 352, 2008, p. 43-56)

18. Evidencia-se que o arcabouço normativo relacionado com o transporte público privilegia, portanto, a prestação do serviço de duas formas: a) diretamente, pela própria Administração; e b) por meio de delegação, nas modalidades concessão ou permissão, sempre através de licitação. Hodiernamente, no âmbito pático, na maioria dos casos em que se transfere a prestação do serviço público de transporte coletivo urbano, adota-se a delegação, principalmente pela celebração de contratos de concessão.

19. Dentre as unidades federativas com o transporte intermunicipal aquaviário estruturado e em operação, quase a totalidade dispõe de legislações ou regulamentações específicas acerca do modal<sup>2</sup>. Apesar da previsão de prestação direta acompanhar todos esses atos normativos, a realidade fática aponta para uma tendência majoritária direcionada à

2 Exemplifico: a) Rio de Janeiro - Lei Estadual nº 2804/1997; b) Tocantins - Resolução ATR nº 8 de 07/11/2019; c) Maranhão - Lei Estadual nº 9.985/2014; d) Bahia - Lei nº 12.044/2011 e Lei nº 9.835/2005; e) Mato Grosso - Resolução AGER nº 1 de 27/03/2017; e f) São Paulo Leis Estaduais nº 13.241/2001 e nº 16.010/2014.

assinatura de contratos de concessão.

20. De caráter mais recente, destacam-se o Edital de Concorrência nº035/2020-DER/DOP, do Paraná, e a Concorrência Internacional nº 03/2021, de São Paulo, por exemplo. Ainda, encontram-se abertos editais nos estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina para estruturação da mode-



lagem da prestação do serviço, porém, em ambos os casos, já existe direcionamento no sentido da adoção da delegação via concessão.

21. A própria análise da legislação do Estado do Espírito Santo recai na conclusão de que o ordenamento jurídico estadual privilegia a sujeição do transporte coletivo intermunicipal e urbano de passageiros ao regime de concessão, vide a expressa previsão do serviço no parágrafo único do artigo 1º da Lei Estadual nº 5.720, referente ao regime de concessão e permissão da prestação de serviços público previsto no Art. 210 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão por esta Lei.

Parágrafo único. Sujeitam-se ao regime de concessão ou, quando for o caso, de permissão, os seguintes serviços e obras públicas:

I - Distribuição local de gás canalizado;

II - Vias estaduais, precedidas ou não da execução de obras públicas;

III - Transporte coletivo intermunicipal e urbano de passageiros;

IV - Terminais rodoviários intermunicipais de passageiros;

V - Transporte ferroviário intermunicipal de cargas e passageiros ou que não transponha as fronteiras do Estado;

VI - Exploração de obras ou serviços estaduais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações, precedida ou não da execução de obras públicas;

VII - Outros serviços, precedidos ou não de obras, ou obras públicas de competência do Estado.

22. Apesar de todo o exposto, a Consulente optou pela adoção pelo pregão eletrônico, na modalidade de registro de preços, com o seguinte fundamento (#78, p.18):

“[...] A contratação dos serviços que se propõe no presente Termo de Referência se justifica pela falta de dados primários sobre a operação do transporte aquaviário de passageiros na baía de Vitória, deste modo a contratação dos serviços especificados são fundamentais para que o Governo conheça de fato a dinâmica e aceitação da população a este importante modal auxiliar que irá contribuir com a mobilidade urbana da Grande Vitória, desafogando o trânsito de veículos, possibilitando uma perfeita integração com o modal rodoviário coletivo, razão pela qual a modalidade indicada para a licitação é a do Registro de Preços por ser o mais adequado à presente contratação, na medida em que possibilita a SEMOBI começar de forma mais conservadora com apenas duas rotas e duas embarcações tendo a possibilidade de ir aumentando, gradativamente a oferta de viagens/embarcações na mesma proporção do aumento da demanda de usuários, 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. [...]”

23. Em decorrência do regime adotado e do modo como o objeto foi esmiuçado nos autos, impende que se adentre no debate acerca dos limites e diferenças entre a terceirização e a delegação de serviços públicos aspectos



impactados diretamente pela delimitação dos contornos do objeto da relação jurídica a ser instaurada.

### **III.2) POSICIONAMENTO DESTA PGE E DOUTRINA SOBRE CONCESSÃO X LOCAÇÃO (TERCEIRIZAÇÃO).**

24. O objeto do presente processo é descrito como a “prestação de serviços especializados de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória, incluindo embarcação, embarcação reserva, tripulação, manutenção preventiva/corretiva, abastecimento, sistema de videomonitoramento em tempo real, rastreamento em tempo real através 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”.

25. Importa tal descrição, além dos demais detalhamentos previstos no edital, porque é exatamente a extensão das responsabilidades repassadas à esfera privada que definirá a viabilidade jurídica de adoção do regime da Lei nº 8.666/93, que estabelece normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública. A existência de margem de atuação do particular para gestão do empreendimento ensejaria a impossibilidade de adoção de tal legislação, com consequente atração da obrigatoriedade de aplicação do modelo de delegação de serviços públicos.

26. Sobre o tema, extrai-se do Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini nº 110/2016 a seguinte interpretação elaborada por Karlin Olbertz Niebuhr quando da análise do revogado art. 262 do CTB:

“A contratação segundo o regime da Lei 8.666/1993 (ou Lei 10.520/2002) traduziria uma relação de prestação de serviços pelo contratado à própria Administração, a quem competiria sua remuneração. Perante o usuário do serviço, a própria Administração é que figuraria como prestadora. A opção envolveria discussões quanto aos limites da terceirização desses serviços e quanto à sua configuração como 'serviços públicos'. (...) A concessão da Lei 8.987/1995 traduz a delegação a um particular de serviços públicos em sentido estrito (ou de competências estatais). O particular contratado (concessionário) prestaria os serviços em seu próprio nome e por sua conta e risco.”

27. O emprego da Lei 8.666/1993 como fundamento no procedimento ora analisado necessita, portanto, acompanhar uma demonstração transparente de que a Administração Pública é, de fato, a prestadora do serviço perante o usuário, enquanto o contratado se revestiria da qualidade, tão somente, de responsável pela prestação de elementos pontuais para o pleno e adequado funcionamento do serviço, segundo condições previamente estabelecidas pela Administração caracterizando uma terceirização, e não uma delegação da atividade.

28. Anteriormente marcado pelo debate do liame distintivo entre atividade meio e atividade-fim, a terceirização (denominada como locação de serviços por alguns autores) não mais se restringe a tal dicotomia. Como bem explicado pelo II. Procurador do Estado Leandro Mello Ferreira por meio do Parecer PGE/PCA nº 00309/2020 (processo nº 87862875), os critérios para aferição da regularidade da contratação de serviços pela Administração Pública não mais se resumem à distinção entre atividade meio e atividade-fim, mas levam em consideração outras perspectivas, à luz das premissas constitucionais:

“Cabe notar que tem se mostrado cada vez mais insustentável a dicotomia atividade-fim e meio como critério de aferição da regularidade da contratação de serviços pela Administração Pública. Em outra



oportunidade, com maior vagar[1], já restou reconhecido pela PGE como, partindo da orientação jurisprudencial sobre o tema, é possível verificar a inconsistência desse critério isolado e ascender às premissas constitucionais que devem ser consideradas na análise, permitindo a identificação de critérios gerais mais claros para a regularidade de uma terceirização, a saber:

- i) o objeto não pode integrar atribuições típicas das carreiras de Estado, em especial aquelas com efetivo poder decisório;
- ii) o órgão/entidade público deve dispor de cargos estratégicos de coordenação, fiscalização e controle que garantam o trato republicano do erário e a continuidade da qualidade do serviço público;
- iii) previsão legal da modalidade de terceirização (Decreto Lei nº 200/67 c/c Lei de Licitações, Lei de OSCIPs e das OSs, Lei das Parcerias Público-Privadas, das Concessões, etc.); iv) planejamento;
- v) obediência à estrutura dos cargos públicos estabelecida em Lei;
- vi) fiscalização da execução e dos resultados.

À luz desses critérios, a Procuradoria Geral do Estado tem alertado que a contratação de serviços não desonera a Administração Pública de suas competências, devendo a atividade do particular ser um auxílio material e técnico ao exercício do poder-dever de decisão exclusivo dos agentes públicos, de modo que a boa execução desses serviços pressupõe que a administração preserve e exerça sua função de coordenação, supervisão e fiscalização.

Essas indelegáveis competências institucionais devem ser preservadas da ingerência particular, regendo-se exclusivamente pelos princípios constitucionais da administração pública, tal como estabelecidos no art. 37, "caput" da CR/88, com o objetivo de concretizar o interesse público. Para tanto, deve haver efetivo planejamento que garanta, na prática diária, a estrutura física e de pessoal adequados ao exercício dessas competências, considerando-se sua demanda em conjunto com os demais compromissos assumidos pelo Consulente."

29. O tema já foi abordado, também, pelo Supremo Tribunal Federal durante o julgamento da ADI 5.685-DF (j. em 16/06/2020, DJe 21-08-2020), a qual discutia a constitucionalidade da Lei Federal nº 13.429/2012 (Lei da Terceirização). Na ocasião, destacou-se, da mesma forma, a dificuldade de se estabelecer uma clara distinção entre atividade-meio e atividade-fim.

30. Apesar de não adotar a terminologia "terceirização", mas sim "locação de serviços", Di Pietro esmiúça a temática de forma aprofundada, motivo pelo qual merece reprodução sua doutrina:

"Não tem fundamento jurídico, no direito brasileiro, a terceirização que tenha por objeto determinado serviço público como um todo. Isso porque não se confunde a locação de serviços, disciplinada pela lei geral de licitações, com a concessão, seja na forma tradicional, regida pela Lei nº 8.987/1995, seja na forma de parceria público-privada, de que trata a Lei nº 11.079/2004. E a Constituição, no art. 175, estabelece que "incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos".



Vale dizer que, nos termos do dispositivo constitucional, os serviços públicos ou são prestados diretamente pelo Poder Público, por meio dos órgãos da Administração Direta ou entidades da Administração Indireta, ou são prestados por permissão ou concessão. [...]

A locação de serviços não pode ser utilizada para delegar a terceiros a execução de serviços públicos. Ela difere de várias maneiras da concessão, em qualquer de suas modalidades, e também da permissão de serviço público:

a. Distinção quanto ao objeto

A concessão tem por objeto um serviço público; não uma determinada atividade ligada ao serviço público, mas todo o complexo de atividades indispensáveis à realização de um específico serviço público, envolvendo a gestão e a execução material. Por exemplo, a navegação aérea, a energia elétrica, ou qualquer um dos serviços previstos no art. 21, inciso XII, da Constituição. A Administração transfere o serviço em seu todo, estabelecendo as condições em que quer que ele seja desempenhado; a concessionária é que vai ter a alternativa de terceirizar ou não determinadas atividades materiais ligadas ao objeto da concessão.

A locação de serviços tem por objeto determinada atividade que não é atribuída ao Estado como serviço público e que ele exerce apenas em caráter acessório ou complementar da atividade-fim, que é o serviço público.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2016:731, nota de rodapé nº 4) faz tal diferenciação ao afirmar que “nos simples contratos de prestação de serviço o prestador do serviço é simples executor material para o Poder Público contratante. Daí que não lhe são transferidos poderes públicos. Persiste sempre o Poder Público como o sujeito diretamente relacionado com os usuários e, de conseqüente, como responsável direto pelos serviços. O usuário não entretém relação jurídica alguma com o contratado-executor material, mas com a entidade pública à qual o serviço está afeto. Por isto, quem cobra pelo serviço prestado e o faz para si próprio é o Poder Público. O contratado não é remunerado por tarifas, mas pelo valor avençado com o contratante governamental. Em suma: o serviço continua a ser prestado diretamente pela entidade pública a que está afeto, a qual apenas se serve de um agente material. Já, na concessão, tal como se passa igualmente na permissão e em contraste com o que ocorre nos meros contratos administrativos de prestação de serviços, ainda que públicos, o concedente se retira do encargo de prestar diretamente o serviço e transfere para o concessionário a qualidade, o título jurídico, de prestador do serviço ao usuário, isto é, o de pessoa interposta entre o Poder Público e a coletividade.”

[...]

c. Distinção quanto às prerrogativas públicas

Na concessão, em qualquer das três modalidades já referidas, são transferidas para o concessionário determinadas prerrogativas próprias da Administração Pública (cf. itens 5.3.1.2,

7.3.2 e 7.4), precisamente pelo fato de que ele assume a posição do poder concedente na prestação do serviço público concedido. Isto não ocorre na locação de serviços, em que o contratado é o simples executor material de uma atividade que é prestada para a Administra-



ção e não para os usuários do serviço público; perante o usuário, é a Administração Pública que aparece como prestador do serviço e não o contratado.

[...]"5 (grifos nossos)

31. De forma ilustrativa e a fim de promover a sistematização da questão, o autor francês Gilles J. Gugliemi, também citado por Di Pietro, tece comentários referentes aos modos de gestão existentes e a forma como eles se relacionam com as diferentes modalidades de contratação a serem promovidas pela Administração Pública:

"O mais frequentemente, a gestão é definida como o fato de gerir, e gerir é assimilado a administrar. Aquilo que a maior parte dos juristas designa sob o termo de gestão dos serviços públicos não é, de fato, senão o exercício da atividade de serviço público e compreende ao mesmo tempo questões de organização, de funcionamento, e por vezes de direção (gestão estratégica), se bem que, em princípio, em relação a esta última, a gestão se situe em um nível inferior (gestão operacional)".

"É necessário, com efeito, distinguir muitas funções na atividade de serviço público. A primeira função, a mais concreta (execução) concerne à execução material da prestação. Ela é mais fácil de identificar, porque depende de uma constatação de fato: 'qual pessoa jurídica realiza, a propósito, as operações de prestação de serviço?' A terceira função, a mais elevada (gestão estratégica) concerne à direção do serviço público, sua estratégia, sua direção. Sua identificação é simples por duas razões: ela pertence obrigatoriamente a uma pessoa pública; ela se analisa com a resposta à questão 'a quem cabe a última palavra quanto à escolha dos objetivos?'. O problema mais importante é colocado para a segunda função, que concerne às

5 Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, pgs. 363-368.

tarefas correntes de regulação e de otimização (gestão operacional). Trata-se de assegurar a continuidade do serviço, a logística, a resolução dos conflitos, as faltas e as urgências (regulação), mas também de realizar operações pelo melhor custo, de realizar as adaptações previstas no quadro jurídico existente (otimização). Esta função concerne, portanto, ao funcionamento e uma parte da organização do serviço; ela é profundamente heterogênea, uma vez que, em certos casos, as regulações são feitas pela pessoa jurídica encarregada da exploração, e as otimizações são decididas pela pessoa pública que possui a direção dos objetivos".

32. A partir dessa premissa, Gilles J. Guglielmi, citado por Di Pietro, defende que "é necessário não confundir esse modo contratual de gestão operacional dos serviços públicos com o processo técnico que consiste em assegurar o fornecimento de bens ou de serviços elementares que serão posteriormente utilizados para o serviço público. Neste último caso, não há, normalmente, a transferência da gestão do serviço público a uma pessoa privada, mas uma modalidade da execução (primeiro nível de atividade de serviço público). Estes contratos pertencem a outras categorias jurídicas: contratos de obra ou contratos de prestação de serviços que estão no domínio dos contratos públicos".

33. Na terceirização, o objeto do contrato deve ser apenas a gestão material do serviço, caracterizada por três elementos negativos, de acordo com os



ensinamentos de Guglielmi: “1º) o fornecimento material de prestações que não constituem o serviço público em seu todo, mas elementos ou tarefas anexas ao serviço público; 2º) a ausência de laço contratual com os usuários do serviço público (o que não significa ausência de laço jurídico porque relações quase delituais podem surgir, senão dos atos jurídicos excluídos por princípio, pelo menos de fatos jurídicos); 3º) a ausência de regime administrativo, porque as relações nascidas da simples participação em um serviço público não são submetidas a um regime de direito público mesmo que o executante tenha um contrato com uma pessoa pública.”.

34. Na hipótese dos autos, nos moldes descritos no Termo de Referência (peça #74 e #78, p. 16/28), observa-se o repasse à futura contratada de competências mais amplas do que a mera gestão material do serviço, principalmente em decorrência da ampla margem de discricionariedade concedida à atuação do particular e da ausência de parâmetros que permitam à Administração verificar o adequado cumprimento do objeto contratual, o que denota, a priori, a delegação dos serviços, conforme casos análogos expostos anteriormente, que em regra utilizam o regime de concessão para a prestação do serviço público de transporte aquaviário de passageiros.

35. Assim, diante do panorama aqui apresentado, e da opção majoritária dos demais entes federativos com transporte aquaviário em operação pela delegação deste serviço público, desde já recomendo à Consulente a alteração do presente procedimento para adotar o regime jurídico de delegação para a contratação pretendida, notadamente por concessão, consoante o art. 175, da Constituição Federal e do art. 227 da Constituição Estadual (Recomendação nº 01).

36. Por outro lado, considerando se tratar de decisão administrativa de responsabilidade exclusiva dos agentes públicos envolvidos, sobre a qual não cabe a esta PGE opinar, optando a Consulente pelo seguimento da presente contratação sob o regime jurídico da Lei nº 8.666/1993, o que demanda a devida justificativa nos autos (Recomendação nº 02), haverá a necessidade de adequação do procedimento em diversos pontos previamente à análise jurídica conclusiva desta Procuradoria, como a seguir se passa a expor.

Ademais, também fora expressamente pontuado pela PGE/ES a **impossibilidade da utilização do Sistema de Registro de Preço** “para a contratação de serviços contínuos na hipótese de simples possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços”. Conforme se depreende do edital do certame, permaneceu a utilização ilegal do sistema de registro de preços, comprometendo a integridade e a legalidade da licitação.

Depreende-se do **Parecer PGE/PCA nº 00250/2022** que o transporte aquaviário de passageiros corresponde à espécie do gênero de transporte coletivo urbano e, portanto, com caráter de serviço público essencial. Nessa esteira, explicou que “o arcabouço normativo relacionado com o transporte público privilegia, portanto, a prestação do serviço de duas formas: a) diretamente, pela própria Administração; e



*b) por meio de delegação, nas modalidades concessão ou permissão, sempre através de licitação.”*

O Parecer **PGE/PCA nº 00250/2022** reforçou que “*Apesar da previsão de prestação direta acompanhar todos esses atos normativas, a realidade fática aponta para uma tendência majoritária direcionada à assinatura de contratos de concessão*”. Concluiu que “*o ordenamento jurídico estadual privilegia a sujeição do transporte coletivo intermunicipal e urbano de passageiros ao regime de concessão*” e, ainda assim, o Governo do Estado optou pela espécie de contratação minoritária: **adoção do pregão eletrônico, na modalidade registro de preço**. Por esse motivo, o **Parecer PGE/PCA nº 00250/2022** apresentou o seu próprio posicionamento, bem como a doutrina acerca dos limites e das diferenças entre a terceirização e a delegação de serviços públicos.

## **2.2 FASE EXTERNA: ADOÇÃO DE PRAZO INSUFICIENTE. VEDAÇÃO À PARTCIPAÇÃO DE CONSÓRCIO. REDUÇÃO DA COMPETITIVIDADE.**

Conforme anteriormente elencado, falhas no planejamento de uma licitação podem ter um impacto significativo na fase externa do processo e na execução do contrato. A fase externa envolve a publicação do edital, a realização de sessões de esclarecimento, a apresentação de propostas pelos concorrentes e a escolha do vencedor.

Destarte, necessário reiterar as irregularidades apontadas pelo MPC, por ocasião da divulgação do **Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022**, na [Petição Inicial 00695/2022-4](#) (evento 02), nos termos a seguir:

### **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 10/05/1022 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](http://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.

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](mailto:cpl@semobi.es.gov.br) ou pelo telefone (27) 3636-9600, e será realizada na(s) seguinte(s) localidades(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.



### 2.3.2 AUSÊNCIA DE ESTUDO DE MERCADO E JUSTIFICATIVA DO VALOR ESTIMADO

Consta no **item 14. PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO** do Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022 e **item 22 DAS DISPOSIÇÕES FINAIS** de seus Anexos, a previsão do preço máximo admitido no valor de R\$ 3.577.600,00 (três milhões quinhentos e setenta e sete mil e seiscentos reais), nos termos abaixo:

#### 14. PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

O preço máximo admitido para a presente licitação, a ser pago pela Contratante para cada hora de operação é de **R\$ 2.236,00 (dois mil duzentos e trinta e seis reais)**, sendo vencedor do certame o licitante que apresentar o "MENOR PREÇO" pela hora operada.

Conforme estabelecido no item 7 deste Termo de Referência, os contratos de cada uma das embarcações serão assinados com uma quantidade estimada de 320 (trezentos e vinte) horas mensais de operação. Assim, o valor máximo mensal a ser pago pela Contratante ao Contratado será de **R\$ 715.520,00**

**(setecentos e quinze mil quinhentos e vinte reais)**, somente sendo pagas as horas efetivamente operadas, levando em consideração a variação de dias úteis no mês, sábados, domingos e feriados.

A aferição das horas efetivamente operadas, além de ser acompanhada pelo fiscal do contrato, será contabilizada por meio dos relatórios do GPS instalado em cada embarcação, o que deverá ser apresentado em cada medição para fins de pagamento.

#### 22. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

22.1 - O preço máximo admitido para o presente processo licitatório é de R\$ 3.577.600,00 (três milhões quinhentos e setenta e sete mil e seiscentos reais), da seguinte forma:

22.1.1 - O valor máximo a ser pago, por hora de operação, é de R\$ 2.236,00 (dois mil duzentos e trinta e seis reais), totalizando um máximo de R\$ 715.520,00 (setecentos e quinze mil quinhentos e vinte reais) por mês, por barco em operação.

22.2 - O proponente é responsável pela fidelidade e legitimidade das informações prestadas e dos documentos apresentados em qualquer fase da licitação. A falsidade de qualquer documento apresentado ou a inverdade das informações nele contidas implicará a imediata desclassificação do proponente que o tiver apresentado, ou, caso tenha sido o vencedor, a rescisão do contrato ou pedido de compra, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

22.3 - Ao apresentar a proposta, o licitante assume que está fazendo isso de forma absolutamente independente e que, acaso se apresente, em qualquer momento, a formação de cartel ou qualquer conluio, a Administração adotará os meios necessários para as devidas averiguações e as respectivas sanções.

22.4 - É facultado ao Pregoeiro, ou à autoridade a ele superior, em qualquer fase da licitação, promover diligências com vistas a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a criação de exigência não prevista neste edital.

22.5 - Os licitantes intimados para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais deverão fazê-lo no prazo determinado pelo Pregoeiro, sob pena de desclassificação.

22.6 - Em caso de dúvida quanto à autenticidade de assinatura constante em documento apresentado por licitante, poderá-se a diligenciar no intuito de saná-la, inclusive concedendo prazo para o reconhecimento de firma.

22.7 - O desatendimento de exigências formais não essenciais não importará no afastamento do proponente, desde que seja possível a aferição da sua qualificação e a exata compreensão da sua proposta.



22.8 - Os erros materiais irrelevantes serão objeto de saneamento, mediante ato motivado do pregoeiro.

22.9 - Em se tratando de licitação cujo objeto esteja agrupado em lotes, é possível e lícita a adjudicação e homologação da licitação, por lote, ainda que o sistema eletrônico adotado pela Administração Pública Estadual não esteja adequado para tanto, devendo constar despacho fundamentado no respectivo processo administrativo, atestada a inexistência de recurso pendente de apreciação.

22.9.1 - Adjudicado o objeto e homologado o certame por lote, o Pregoeiro deverá providenciar a publicação do resultado da licitação quanto ao respectivo lote e, no momento oportuno, atualizar as informações no sistema eletrônico.

É cediço que para a instauração de qualquer processo licitatório objetivando adquirir determinado bem, contratar certo serviço ou registrar preços, deve-se, previamente, conhecer a realidade do mercado. Nesse sentido, a estimativa do preço “*dever ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, concorrentes no mercado onde será realizada a licitação, que pode ser local regional ou nacional*”:

“A estimativa ‘deve ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, concorrentes no mercado onde será realizada licitação’, que pode ser local, regional ou nacional. Sempre que possível, devem ser verificados os preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigen-tes em outros órgãos”.<sup>15</sup>

No Estado do Espírito Santo, de pequena dimensão territorial, conquanto banhado pelo Oceano Atlântico e cortado por diversos rios, não é de conhecimento a presença e atividade de empresas do ramo do transporte aquaviário, concorrentes no mercado da Grande Vitória, que servissem de parâmetro para a elaboração do preço máximo admitido para o presente processo licitatório de R\$3.577.600,00 (três milhões quinhentos e setenta e sete mil e seiscentos reais). Isso pressupõe a fragilidade da adequação financeira orçamentária do serviço. Confira abaixo a tabela do Orçamento Referencial – **APÊNDICE I**:

APÊNDICE I  
ORÇAMENTO REFERENCIAL

Lote	Item	Especificação	Qnt. máx. horas/mês	Preço máximo por hora operada (R\$/hora)	Preço máximo por unidade (R\$/mês/barco)	Qnt. 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 do 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

Também nesse sentido, verifica-se a ausência do estudo de demanda e dos meios e parâmetros empregados para compreender como foi possível chegar ao valor por hora de serviço proposto para a presente licitação. Veja o que estipula o Edital:

**7. RESUMO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS:**

[...]

<sup>15</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações & jurisprudência do TCU*, p. 86.



Os serviços deverão ocorrer diariamente (inclusive finais de semana e feriados), inicialmente de acordo com o definido no Apêndice II, conforme abaixo determinado:

- Nos dias úteis: 12 horas/dia.
- Nos sábados: 09 horas/dia.
- Nos domingos e feriados: 05 horas/dia.

As horas de operação por dia acima detalhadas independem do número mínimo de passageiros.

Antes da emissão da Ordem de Serviço será elaborado quadro com a definição das viagens a serem observadas. Os horários inicialmente previstos podem sofrer alterações a critério da tomadora de serviços ou da gestora do sistema, de acordo com a variação da demanda de passageiros, sempre respeitados os intervalos acima informados. Eventuais alterações que comportem em modificação do contrato, se necessárias, deverão ser procedidas mediante a formalização de termo aditivo.

O período de operação acima fixado, conforme será detalhado em item próprio, se iniciará a partir da chegada do barco no píer (ponto de partida) e se encerrará com o fim da última viagem do dia, não estando contabilizadas como "horas operadas" os intervalos necessários para troca de equipes, limpeza das embarcações, abastecimento, conferência dos equipamentos e inspeções necessárias.

O deslocamento da embarcação até o píer inicial e o retorno da embarcação para atracamento no final do dia, não serão contabilizados no período de operação acima indicado.

Os contratos de cada uma das embarcações serão assinados com uma quantidade estimada de horas de operação, considerando um mês de 30 (trinta) dias, sendo 22 (vinte e dois) dias úteis, 4 sábados e 4 domingos, sem feriados, totalizando 320 (trezentos e vinte) horas mensais de operação, somente sendo pago ao contratado o efetivamente operado.

À contratada não é admitido operar em desacordo com os intervalos definidos no Plano de Operação, que só poderão ser alterados a critério da tomadora de serviços ou da gestora do sistema, mediante a formalização de termo aditivo, se preciso. Eventual constatação de operação em desacordo com as normas e instruções ofertadas, será objeto de avaliação segundo os critérios definidos no Apêndice III – Instrumento de Medição de Resultados.

É de inteira responsabilidade da prestadora do serviço o local de guarda das embarcações durante os períodos em que não houver operação.

Deverão ser mantidos organizados, sob a inteira responsabilidade da prestadora dos serviços e em perfeitas condições de uso, todos os equipamentos das embarcações de salvatagem e sinalizações em conformidade com a NORMAM 02 e demais normas da navegação e de proteção ao meio ambiente.

Supondo-se que cada embarcação opere durante o período de 1 (uma) hora, com três viagens (20 minutos por deslocamento, conforme colhido de informação junto ao Edital), com capacidade máxima de 80 (oitenta) passageiros, ao valor da tarifa do Transcol de R\$ 4,20 (quatro reais e vinte centavos), teríamos o seguinte:

Período de operação (x)	Tempo por trecho (y)	Total de Viagens (z=x/y)
60 minutos (uma hora)	20 minutos	3 viagens



Viagens/hora (a)	Capacidade (b)	Valor (c)	Total (d=a.b.c)
03	80 passageiros	R\$ 4,20	R\$ 1.008,00

Logo, obter-se-ia o faturamento total de R\$ 1.008,00 (mil e oito reais) por hora de operação, com capacidade máxima de passageiros por trecho, a uma tarifa de R\$ 4,20 (quatro reais e vinte centavos). Portanto, não resta esclarecida a estipulação do valor de R\$ 2.236,00 (dois mil duzentos e trinta e seis reais), preço máximo por hora operada, discriminado no Edital.

Logo, esclarecimentos quanto a esse ponto de inconsistência são necessários para evitar riscos de futuros requerimentos de reajustamentos contratuais ou inoperação do sistema sob alegação de operação deficitária, podendo inclusive, ocasionar má prestação de serviços ou serviço de baixa qualidade.

Cabe ainda destacar que o custo total mensal previsto por embarcação, conforme **item 14. PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO** informado pelo Anexo do **Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022** está estimado em R\$ 715.520,00 (setecentos e quinze mil, quinhentos e vinte reais).

#### 14. PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

O preço máximo admitido para a presente licitação, a ser pago pela Contratante para cada hora de operação é de **R\$ 2.236,00 (dois mil duzentos e trinta e seis reais)**, sendo vencedor do certame o licitante que apresentar o "MENOR PREÇO" pela hora operada.

Conforme estabelecido no item 7 deste Termo de Referência, os contratos de cada uma das embarcações serão assinados com uma quantidade estimada de 320 (trezentos e vinte) horas mensais de operação. Assim, o valor máximo mensal a ser pago pela Contratante ao Contratado será de **R\$ 715.520,00 (setecentos e quinze mil quinhentos e vinte reais)**, somente sendo pagas as horas efetivamente operadas, levando em consideração a variação de dias úteis no mês, sábados, domingos e feriados.

A aferição das horas efetivamente operadas, além de ser acompanhada pelo fiscal do contrato, será contabilizada por meio dos relatórios do GPS instalado em cada embarcação, o que deverá ser apresentado em cada medição para fins de pagamento.

Além da conferência indicada no item acima, a fiscalização cuidará de acompanhar o cumprimento das diretrizes indicadas neste Termo de Referência e seus Apêndices, submetendo suas constatações sobre o serviço/operação ao IMR – Instrumento de Medição de Resultados (Apêndice III), que mensurará os níveis esperados de qualidade da prestação de serviços para fins de adequação ao pagamento.



O pagamento se dará de forma mensal, até o décimo dia útil após a apresentação da nota fiscal/fatura correspondente, devidamente aceita pela SEMOBI, conforme estipulado na Cláusula Quarta da minuta de Contrato, vedada a antecipação. Decorrido o referido prazo, incidirá multa financeira nos seguintes termos:

$$V.M = V.F \times \frac{12}{360} \times N.D.$$

Onde:

V.M. = Valor da Multa Financeira.

V.F. = Valor da Nota Fiscal referente ao mês em atraso.

N.D. = Número de dias em atraso.

Incumbrão à CONTRATADA a iniciativa e o encargo do cálculo minucioso da fatura devida, a ser revista e aprovada pela CONTRATANTE, juntando-se o cálculo da fatura.

Se houver alguma incorreção na Nota Fiscal/Fatura, a mesma será devolvida à CONTRATADA para correção, ficando estabelecido que o prazo para pagamento seja contado a partir da data de apresentação na nova Nota Fiscal/Fatura, sem qualquer ônus ou correção a ser paga pela CONTRATANTE.

Logo, temos o seguinte:

Número de embarcações	Valor mensal	Total ano (x 12 meses)
01	R\$ 715.520,00	R\$ 8.586.240,00
05	R\$ 3.577.600,00	R\$ 42.931.200,00

Em sendo a licitação realizada por **Ata de Registro de Preço**, conforme limite estipulado no art. 17, § 4º do Decreto Estadual 1.790-R/2007<sup>16</sup>, de 5 (cinco) vezes a quantidade licitada, poderíamos chegar ao montante de R\$ 214.656.000,00 (duzentos e quatorze milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil reais) pois, no **item 5. DA ESTIMATIVA DE QUANTIDADES** do **Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022**, não está claro se a quantidade máxima estimada, acrescida de 25% (vinte e cinco por cento) se refere a embarcações ou a horas de operação do equipamento.

Comparando-se o total de faturamento por equipamento, levando-se em consideração a capacidade máxima de operação com a aplicação da tarifa do sistema Transcol, tem-se o seguinte:

16 **Art. 17** Desde que devidamente justificada a vantagem, a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Estadual que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

[...]

**§ 4º** O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à Ata de Registro de Preços não poderá exceder, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na Ata de Registro de Preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.



	Hora	Mensal (320h)	Anual	05 barcos
<b>Tarifa R\$ 4,20</b>	R\$ 1.008,00	R\$ 322.560,00	R\$ 3.870.720,00	R\$ 19.353.600,00
<b>Valor Edital</b>	R\$ 2.236,00	R\$ 715.520,00	R\$ 8.586.240,00	R\$ 42.931.200,00
<b>Diferença</b>	<b>R\$ 1.228,00</b>	<b>R\$ 392.960,00</b>	<b>R\$ 4.715.520,00</b>	<b>R\$ 23.577.600,00</b>

Conforme se observa, existe uma diferença de R\$ 23.577.600,00 (vinte e três milhões, quinhentos e setenta e sete mil e seiscentos reais), para 5 embarcações em operação, entre o valor da tarifa e o de contrato estipulado no **Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022**.

Portanto, também não ficou evidenciado se o licitante vencedor irá acumular os valores contratados por hora com a tarifa por passageiros transportados.

### 2.3.4 CLÁSULA RESTITUTIVA DE COMPETITIVIDADE – VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS SEM JUSTIFICATIVA

Também consta no **item 10. DAS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO**, do **Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022**, vedação expressa à participação de consórcios:

#### 10. DAS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO

10.1 - Poderão participar do processo os interessados que atenderem a todas as exigências contidas neste Edital e seus anexos.

10.2 - Estarão **impedidos** de participar de qualquer fase do processo, interessados que se enquadrem em uma ou mais das situações a seguir:

10.2.1 - estejam constituídos sob a forma de **consórcio**;

Os consórcios são disciplinados pela Lei n. 6404/76, em seus artigos 278 e 279<sup>17</sup>. Embora a participação de consórcios em procedimentos licitatórios seja uma escolha da Administração, essa escolha deve ser justificada e não se deve dar de forma livre e discricionária, mas a partir de critérios objetivos e justificados, devendo, portanto, explicitar as razões da vedação

17 **Art. 278.** As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo.

§ 1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.

§ 2º A falência de uma consorciada não se estende às demais, subsistindo o consórcio com as outras contratantes; os créditos que porventura tiver a falida serão apurados e pagos na forma prevista no contrato de consórcio.

**Art. 279.** O consórcio será constituído mediante contrato aprovado pelo órgão da sociedade competente para autorizar a alienação de bens do ativo não circulante, do qual constarão:

I - a designação do consórcio se houver;

II - o empreendimento que constitua o objeto do consórcio;

III - a duração, endereço e foro;

IV - a definição das obrigações e responsabilidade de cada sociedade consorciada, e das prestações específicas;

V - normas sobre recebimento de receitas e partilha de resultados;

VI - normas sobre administração do consórcio, contabilização, representação das sociedades consorciadas e taxa de administração, se houver;

VII - forma de deliberação sobre assuntos de interesse comum, com o número de votos que cabe a cada consorciado;

VIII - contribuição de cada consorciado para as despesas comuns, se houver.

**Parágrafo único.** O contrato de consórcio e suas alterações serão arquivados no registro do comércio do lugar da sua sede, devendo a certidão do arquivamento ser publicada.



existente. A fim de corroborar o exposto, segue abaixo ementa elucidativa da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – IMPUGNAÇÃO A EDITAL DE LICITAÇÃO – MULTIPLICIDADE DE SERVIÇOS – HABILITAÇÃO SIMULTÂNEA – EXIGÊNCIA ILEGAL – PREJUÍZO À CONCORRÊNCIA – LEI N° 8.666/1993 – ARTS. 15, IV E 23, § 1º – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – DESCABIMENTO EM SEDE DE WRIT. O parcelamento ou fracionamento do objeto licitado se faz imperioso quando, além de ser tecnicamente viável, não importar em prejuízo financeiro para a Administração.

O ente contratante, por sua vez, não procedendo à contratação por item, tem o dever de explicitar as razões pela aquisição global, bem como prever no edital a possibilidade de participação de interessados constituídos sob a forma de consórcio, podendo, do contrário, restar caracterizada a ilegalidade da licitação, por violação ao princípio da competitividade.

(TJMG – Apelação Cível 1.0024.06.098029-9/002, Relator(a): Des.(a) Cláudia Maia, 13ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 30/09/2010, publicação da súmula em 29/10/2010). (Grifo dos autores).

Além de ser ilegal a vedação de consórcios em licitações sem a devida justificativa, a contratação pode ser considerada nula, de pleno direito por frustrar o caráter competitivo do certame:

APELAÇÕES. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TOMADA DE PREÇOS N° 16/2007 DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES EM CONSÓRCIO. VIOLAÇÃO DA AMPLA CONCORRÊNCIA. CONTRATO ADMINISTRATIVO DECLARADO NULO. A Tomada de Preços visava à contratação de empresa para prestação dos serviços de vigilância volante e operação de embarcação pluvial. Certame do tipo Menor Preço Global que se atém apenas aos requisitos legais e à proposta de menor valor. Cláusula 2.1.2 do Edital obstativa da formação de consórcio que ofende o art. 33 da Lei 8.666/93 e não atende ao interesse público. Decretação de nulidade do pacto que se impunha. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. COMPETITIVIDADE. EDITAL. ALTERAÇÃO. EXIGÊNCIA. SERVIÇO DE VIGILÂNCIA ARMADA. OPERADOR DE EMBARCAÇÃO FLUVIAL. Constitui ato de improbidade administrativa inserir o Presidente da Comissão de Licitação, de ofício, sem solicitação de alguma Secretaria Municipal, no edital de licitação, exigência manifestamente descabida para o fim de frustrar a competitividade do certame. Hipótese em que, no edital para contratação do serviço de vigilância armada volante, se incluiu a de operador de embarcação fluvial, o qual jamais foi prestado. NULIDADE DO CONTRATO. SERVIÇO PRESTADO RESSARCIMENTO DESCABIDO. A procedência da ação com o ressarcimento do dano pressupõe que o ato cuja nulidade se declara seja lesivo ao patrimônio público. Ausente a comprovação, não é devido o ressarcimento. Não há causa de imputação de responsabilidade à empresa contratada, que não praticou qualquer ato ilícito. Os valores percebidos em razão de efetiva prestação de serviço não necessitam ser devolvidos. APELO DO MUNICÍPIO DESPROVIDO. UNÂNIME. APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO. POR MAIORIA.

(TJ/RS, Apelação Cível N° 70052803954, Vigésima Segunda Câmara Cível, Rel. Des. Eduardo Kraemer, Julgado em 28/11/2013). (Grifo dos autores).



Nessa esteira, o Tribunal de Contas da União – TCU ressalta que, sempre que o objeto licitado for de composição complexa e de alto vulto, como no presente caso, deverá ser admitida obrigatoriamente a participação de coligações empresariais em forma de consórcio. Segue trecho abaixo colacionado:

9.1.1. considerando o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, com a redação dada pela Lei 8.883/94, e na Súmula 247 do Tribunal, realize o parcelamento do objeto da licitação a ser promovida com vistas à contratação das obras, serviços e fornecimentos necessários à Implantação e Complementação do Centro de Lançamento de Alcântara e Centro Espacial de Alcântara, devendo proceder anteriormente, para fundamentar a escolha da forma de configuração dos “blocos” ou “lotes” a serem formados em função do parcelamento, a estudos técnicos que considerem as características de mercado e que indiquem a alternativa de divisão que melhor satisfaz aos princípios da competitividade, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, respeitadas as limitações de ordem técnica, sem prejuízo da possibilidade alternativa de realizar concorrência única para a contratação de todo o complexo ou conjunto com um só licitante, mas, neste caso, desde que admitida expressamente a participação no certame de empresas em consórcio, como forma de assegurar o parcelamento material do objeto, respeitando as regras prescritas no art. 33 da Lei 8.666/93. (TCU, Acórdão 108/2006, Plenário, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, com nova redação conferida pelo Acórdão 766/2006, também do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes). (Grifo dos autores).

Por fim, a vedação à participação de consórcios configura cláusula restritiva de competitividade que compromete a participação do maior número possível de interessados, bem como a apresentação de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Outra consequência da falha no planejamento é a redução da competitividade do processo licitatório.

Quando o edital não é elaborado com clareza e objetividade, ou quando as exigências são excessivas ou desnecessárias, é possível que alguns potenciais fornecedores desistam de participar ou que a disputa entre os concorrentes seja menos acirrada, resultando em preços mais altos ou em uma seleção de fornecedores menos qualificados.

No caso em apreço, é possível verificar a redução da competitividade do processo licitatório dado que apenas duas empresas apresentaram propostas, quais sejam: **Vilhena Serviços Ltda.**, com a proposta no valor de R\$39.000.000,00, e a **V. J. B Ltda.**, com a proposta vencedora no valor de R\$36.760.319,00, conforme informações extraídas da Ata de Realização do Pregão Eletrônico, abaixo:



Ata de Realização do Pregão Eletrônico  
Número do Pregão: PE 003/2022

Nº Ata: **1**  
Nº Edital: **PE 003/2022**  
Nº Processo: **2021-CB7B4**  
Objeto: **Prestação de serviços especializados de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória., conforme especificação - ANEXO, do Edital.**

Chat inativo para lote LT 001.

Lote: **LT 001**  
Valor Estimado: **42.931.200,00**  
Valor Arrematado:  
Licitante Vencedor:



PROPOSTAS INICIAIS DOS LICITANTES				
Seq.	Data/Hora	Licitante	Valor	Status
1	24/05/2022 11:03:54	Licitante 01	42.887.616,00	C
2	24/05/2022 17:05:45	Licitante 02	42.605.760,00	C

(C) Propostas Classificadas  
(D) Propostas Desclassificadas  
(R) Propostas Reclassificadas

LANCES			
Seq.	Data/Hora	Licitante	Valor
1	25/05/2022 14:32:47.837	Licitante 01	42.349.824,00
2	25/05/2022 14:37:11.376	Licitante 02	42.150.000,00
3	25/05/2022 14:37:54.550	Licitante 01	41.841.600,00
4	25/05/2022 14:40:00.553	Licitante 01	39.809.088,00
5	25/05/2022 14:41:55.849	Licitante 02	39.700.000,00
6	25/05/2022 14:42:56.238	Licitante 01	39.200.000,00
7	25/05/2022 14:46:53.323	Licitante 02	39.000.000,00
8	25/05/2022 14:50:46.127	Licitante 01	38.800.000,00
9	25/05/2022 15:03:20.136	Licitante 01	36.760.320,00
10	25/05/2022 15:29:08.477	Licitante 01	36.760.319,00

Às 15:31 horas do dia 25 de Maio de 2022, foi encerrado a Sessão de disputa. Sendo arrematante a empresa Licitante 01.

EVENTOS			
Evento	Data/Hora Inicial do Evento	Data/Hora Final do Evento	Vezes
AGUARDANDO ABERTURA DE PROPOSTAS	25/05/2022 10:34:03	25/05/2022 14:30:38	1 <sup>a</sup>
LANCES	25/05/2022 14:30:38	25/05/2022 15:22:11	1 <sup>a</sup>
TEMPO RANDÔMICO	25/05/2022 15:02:29	25/05/2022 15:22:11	1 <sup>a</sup>
ARREMATE	25/05/2022 15:22:11	25/05/2022 15:31:36	1 <sup>a</sup>
HABILITAÇÃO	25/05/2022 15:31:35		1 <sup>a</sup>

(1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>...) Indicador de vezes que ocorreu o evento.

TROCA DE MENSAGENS			
Apelido	Data/Hora	Mensagem	
SISTEMA	25/05/2022 10:34:03.068	Às 10:34:03 do dia 25 de Maio do ano de 2022, nas dependências da SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA, situada na AV NOSSA SENHORA DA PENHA - 714 - Centro, Vitória/ES, reuniram-se a Equipe de Pregão designada na resolução nº PORT Nº 011-S de 24/02/2022, publicada no DOE de 25/02/2022, visando a realização do PREGÃO ELETRÔNICO de Menor Preço nº PE 003/2022, 2021-CB7B4, em atendimento às disposições contidas na Lei nº , Decreto nº , para a aquisição de Prestação de serviços especializados de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória.. Objetivando atender as necessidades do(a) SEMOBI.	
PREGOEIRO	25/05/2022 10:34:03.083	Aberto a sessão da ata para o lote LT 001.	
SISTEMA	25/05/2022 10:34:03.092	Declaro iniciada a fase de AGUARDANDO ABERTURA DE PROPOSTAS.	
LICITANTE 01	25/05/2022 13:55:28.687	Boa tarde.	
LICITANTE 01	25/05/2022 13:56:22.093	Boa tarde, poderia esclarecer uma dúvida? Após o horário marcado para início dos lances, estaremos por meio desse mesmo acesso fazendo os mesmos?	
PREGOEIRO	25/05/2022 14:22:15.642	Boa tarde, sim. Os lances serão por meio desse mesmo sistema. Assim que eu iniciar a fase de lances, às 14:30hs.	
SISTEMA	25/05/2022 14:30:38.581	Valor inicial da proposta do licitante Licitante 02: R\$ 42.605.760,00.	
SISTEMA	25/05/2022 14:30:38.618	Valor inicial da proposta do licitante Licitante 01: R\$ 42.887.616,00.	
PREGOEIRO	25/05/2022 14:30:38.670	Iniciada disputa do lote LT 001.	
SISTEMA	25/05/2022 14:30:38.701	Declaro iniciada a fase de LANCES.	
PREGOEIRO	25/05/2022 14:31:36.223	Prezados, boa tarde. Desejamos uma ótima disputa. Qualquer dúvida, estou à disposição.	
PREGOEIRO	25/05/2022 14:31:56.102	Façam seus lances.	
LICITANTE 01	25/05/2022 14:32:47.637	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 42.349.824,00.	



PREGOEIRO	25/05/2022 14:34:29.499	Continuem com os lances.
PREGOEIRO	25/05/2022 14:36:51.342	Licitante 02, aguardo o seu lance.
LICITANTE 02	25/05/2022 14:37:11.376	O lance do licitante Licitante 02 para o lote LT 001 foi de R\$ 42.150.000,00.
LICITANTE 01	25/05/2022 14:37:54.550	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 41.841.600,00.
PREGOEIRO	25/05/2022 14:39:59.043	Licitante 01 apresentou lance de R\$ 41.841.600,00
LICITANTE 01	25/05/2022 14:40:00.553	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 39.809.088,00.
LICITANTE 02	25/05/2022 14:41:55.849	O lance do licitante Licitante 02 para o lote LT 001 foi de R\$ 39.700.000,00.
LICITANTE 01	25/05/2022 14:42:56.238	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 39.200.000,00.
LICITANTE 02	25/05/2022 14:46:53.323	O lance do licitante Licitante 02 para o lote LT 001 foi de R\$ 39.000.000,00.
LICITANTE 01	25/05/2022 14:50:46.127	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 38.800.000,00.
PREGOEIRO	25/05/2022 14:53:43.884	Licitante 01 apresentou lance de R\$ 38.800.000,00
PREGOEIRO	25/05/2022 14:58:46.295	Prezados, informo que em breve iniciaremos o tempo aleatório, conforme previsão do Edital. Nesse período, serão aceitos lances até que o sistema encerre automaticamente a sessão decorrido o tempo por ele concedido aleatoriamente.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:00:22.580	Prezados, informo que em breve iniciaremos o tempo aleatório, conforme previsão do Edital. No referido período serão aceitos lances, até que o próprio sistema encerre automaticamente a sessão no tempo por ele concedido aleatoriamente.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:02:29.282	Tempo randômico iniciado.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:02:49.108	Estamos no tempo aleatório. Não percam tempo.
LICITANTE 01	25/05/2022 15:03:20.136	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 36.760.320,00.
SISTEMA	25/05/2022 15:22:10.510	Declaro encerrado a fase competitiva.
SISTEMA	25/05/2022 15:22:11.154	Declaro iniciada a fase de ARREMATE.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:22:30.939	Agradecemos a participação de todos nesta disputa.

TROCA DE MENSAGENS		
Apelido	Data/Hora	Mensagem
PREGOEIRO	25/05/2022 15:22:45.480	Agradecemos a participação de todos nesta disputa.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:23:55.366	Declaro iniciado a negociação direta com o licitante Licitante 01.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:23:55.381	Sr. Licitante Licitante 01, envie a sua proposta.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:24:27.699	Sr. Licitante 01, aberta a fase de negociação.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:24:41.416	Favor enviar sua proposta.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:26:22.872	Podemos negociar o valor do lance?
LICITANTE 01	25/05/2022 15:27:30.113	Prezado (a), diante dos diversos lances ocorridos e previsão de aumento nos custos operacionais diante da inflação, essa é nossa melhor proposta.
LICITANTE 01	25/05/2022 15:29:08.477	O valor negociado do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 36.760.319,00.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:29:29.254	Não consegue melhorar um pouco mais essa proposta?
LICITANTE 01	25/05/2022 15:30:05.273	Esse lance é o mínimo possível!
PREGOEIRO	25/05/2022 15:31:02.327	Agradecemos a participação. Aguardamos que a empresa arrematante observe as condições de entrega da proposta e documentação da habilitação no email: cpl@semobi.es.gov.br Informamos que o prazo de 2 dias úteis para envio dos documentos, conforme item 17.2 do Edital começará a contar a partir do final desta sessão.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:31:36.077	Declaro aberto vistas na proposta do licitante Licitante 01.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:31:36.090	Às 15:31 horas do dia 25 de Maio de 2022, foi encerrado a Sessão de disputa. Sendo arrematante a empresa Licitante 01.
SISTEMA	25/05/2022 15:31:36.110	Declaro iniciada a fase de HABILITAÇÃO.
LICITANTE 01	25/05/2022 15:32:11.769	Os documentos para habilitação serão enviados agora ou por email para CPL?
		Informamos aos interessados que iremos decidir sobre a habilitação do Licitante 01 no dia 30/05/2022, às 11:30hs, quando



PREGOEIRO	25/05/2022 15:34:16,218	então será iniciado o prazo recursal, conforme disposto no Edital. Na data marcada, os interessados deverão estar presentes novamente na sessão e poderão manifestar a intenção de recorrer.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:40:57,709	Os documentos devem ser enviados para a CPL por e-mail, no prazo de 2 (dois) dias.
PREGOEIRO	25/05/2022 15:42:15,348	Devem ser encaminhados os documentos de habilitação e proposta, conforme previsto no Edital, item 17.2.

Página 1 de 2



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ata 1

Data/Hora	Apelido	Descrição
25/05/2022 10:34:03	SISTEMA	Às 10:34:03 do dia 25 de Maio do ano de 2022, nas dependências da SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA, situada na AV NOSSA SENHORA DA PENHA - 714 - Centro, Vitória/ES, reuniram-se a Equipe de Pregão designada na resolução nº PORT N° 011-S de 24/02/2022, publicada no DOE de 25/02/2022, visando a realização do PREGÃO ELETRÔNICO de Menor Preço nº PE 003/2022, 2021-CB7B4, em atendimento às disposições contidas na Lei nº , Decreto nº , para a aquisição de Prestação de serviços especializados de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória.. Objetivando atender as necessidades do(a) SEMOBI.
25/05/2022 10:34:03	PREGOEIRO	Aberto a sessão da ata para o lote LT 001.
25/05/2022 10:34:03	SISTEMA	Declaro iniciada a fase de AGUARDANDO ABERTURA DE PROPOSTAS.
25/05/2022 13:55:28	LICITANTE 01	Boa tarde.
25/05/2022 13:56:22	LICITANTE 01	Boa tarde, poderia esclarecer uma dúvida? Após o horário marcado para início dos lances, estaremos por meio desse mesmo acesso fazendo os mesmos?
25/05/2022 14:22:15	PREGOEIRO	Boa tarde, sim. Os lances serão por meio desse mesmo sistema. Assim que eu iniciar a fase de lances, às 14:30hs.
25/05/2022 14:30:38	SISTEMA	Valor inicial da proposta do licitante Licitante 02: R\$ 42.905.760,00.
25/05/2022 14:30:38	SISTEMA	Valor inicial da proposta do licitante Licitante 01: R\$ 42.887.616,00.
25/05/2022 14:30:38	PREGOEIRO	Iniciada disputa do lote LT 001.
25/05/2022 14:30:38	SISTEMA	Declaro iniciada a fase de LANCES.
25/05/2022 14:31:36	PREGOEIRO	Prezados, boa tarde. Desejamos uma ótima disputa. Qualquer dúvida, estou à disposição.
25/05/2022 14:31:56	PREGOEIRO	Façam seus lances.
25/05/2022 14:32:47	LICITANTE 01	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 42.349.824,00.
25/05/2022 14:34:29	PREGOEIRO	Continuem com os lances!
25/05/2022 14:36:51	PREGOEIRO	Licitante 02, aguardo o seu lance.
25/05/2022 14:37:11	LICITANTE 02	O lance do licitante Licitante 02 para o lote LT 001 foi de R\$ 42.150.000,00.
25/05/2022 14:37:54	LICITANTE 01	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 41.841.600,00.
25/05/2022 14:39:59	PREGOEIRO	Licitante 01 apresentou lance de R\$ 41.841.600,00
25/05/2022 14:40:00	LICITANTE 01	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 39.809.088,00.
25/05/2022 14:41:55	LICITANTE 02	O lance do licitante Licitante 02 para o lote LT 001 foi de R\$ 39.700.000,00.
25/05/2022 14:42:56	LICITANTE 01	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 39.200.000,00.
25/05/2022 14:46:53	LICITANTE 02	O lance do licitante Licitante 02 para o lote LT 001 foi de R\$ 39.000.000,00.
25/05/2022 14:50:46	LICITANTE 01	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 38.800.000,00.
25/05/2022 14:53:43	PREGOEIRO	Licitante 01 apresentou lance de R\$ 38.800.000,00
25/05/2022 14:58:46	PREGOEIRO	Prezados, informo que em breve iniciaremos o tempo aleatório, conforme previsão do Edital. Nesse período, serão aceitos lances até que o sistema encerre automaticamente a sessão decorrido o tempo por ele concedido aleatoriamente.
25/05/2022 15:00:22	PREGOEIRO	Prezados, informo que em breve iniciaremos o tempo aleatório, conforme previsão do Edital. No referido período serão aceitos lances, até que o próprio sistema encerre automaticamente a sessão no tempo por ele concedido aleatoriamente.
25/05/2022 15:02:29	PREGOEIRO	Tempo randômico iniciado.
25/05/2022 15:02:49	PREGOEIRO	Estamos no tempo aleatório. Não percam tempo.
25/05/2022 15:03:20	LICITANTE 01	O lance do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 36.760.320,00.
25/05/2022 15:22:10	SISTEMA	Declaro encerrado a fase competitiva.
25/05/2022 15:22:11	SISTEMA	Declaro iniciada a fase de ARREMATE.
25/05/2022 15:22:30	PREGOEIRO	Agradecemos a participação de todos nesta disputa.
25/05/2022 15:22:46	PREGOEIRO	Agradecemos a participação de todos nesta disputa.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

25/05/2022 15.23.55	PREGOEIRO	Declaro iniciado a negociação direta com o licitante Licitante 01.
25/05/2022 15.23.55	PREGOEIRO	Sr. Licitante Licitante 01, envie a sua proposta.
25/05/2022 15.24.27	PREGOEIRO	Sr. Licitante 01, aberta a fase de negociação.
25/05/2022 15.24.41	PREGOEIRO	Favor enviar sua proposta.
25/05/2022 15.26.22	PREGOEIRO	Podemos negociar o valor do lance?
25/05/2022 15.27.30	LICITANTE 01	Prezado (a), diante dos diversos lances ocorridos e previsão de aumento nos custos operacionais diante da inflação, essa é nossa melhor proposta.
25/05/2022 15.29.06	LICITANTE 01	O valor negociado do licitante Licitante 01 para o lote LT 001 foi de R\$ 36.760.319,00.
25/05/2022 15.29.29	PREGOEIRO	Não consegue melhorar um pouco mais essa proposta?
25/05/2022 15.30.05	LICITANTE 01	Esse lance é o mínimo possível!
25/05/2022 15.31.02	PREGOEIRO	Agradecemos a participação. Aguardamos que a empresa arrematante observe as condições de entrega da proposta e documentação da habilitação no email: cpl@semobi.es.gov.br Informamos que o prazo de 2 dias úteis para envio dos documentos, conforme item 17.2 do Edital começará a contar a partir do final desta sessão.
25/05/2022 15.31.36	PREGOEIRO	Declaro aberto vistas na proposta do licitante Licitante 01.
25/05/2022 15.31.36	PREGOEIRO	Às 15:31 horas do dia 25 de Maio de 2022, foi encerrado a Sessão de disputa. Sendo arrematante a empresa Licitante 01.
25/05/2022 15.31.36	SISTEMA	Declaro iniciada a fase de HABILITAÇÃO.
25/05/2022 15.32.11	LICITANTE 01	Os documentos para habilitação serão enviados agora ou por email para CPL?
25/05/2022 15.34.16	PREGOEIRO	Informamos aos interessados que iremos decidir sobre a habilitação do Licitante 01 no dia 30/05/2022, às 11:30hs, quando então será iniciado o prazo recursal, conforme disposto no Edital, item 17.2.
		Na data marcada, os interessados deverão estar presentes novamente na sessão e poderão manifestar a intenção de recorrer.
25/05/2022 15.40.57	PREGOEIRO	Os documentos devem ser enviados para a CPL por e-mail, no prazo de 2 (dois) dias.
25/05/2022 15.42.15	PREGOEIRO	Devem ser encaminhados os documentos de habilitação e proposta, conforme previsto no Edital, item 17.2.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Histórico de Lances e Ordem Classificatória

LT 001

LANCES		
	Licitante	Lances
	EMPRESA DE NAVEGACAO V. J. B. LTDA	R\$ 42.887.616,00
	VILHENA SERVICOS LTDA	R\$ 42.605.760,00
	EMPRESA DE NAVEGACAO V. J. B. LTDA	R\$ 42.349.824,00
	VILHENA SERVICOS LTDA	R\$ 42.150.000,00
	EMPRESA DE NAVEGACAO V. J. B. LTDA	R\$ 41.841.600,00
	EMPRESA DE NAVEGACAO V. J. B. LTDA	R\$ 39.809.068,00
	VILHENA SERVICOS LTDA	R\$ 39.700.000,00
	EMPRESA DE NAVEGACAO V. J. B. LTDA	R\$ 39.200.000,00
	VILHENA SERVICOS LTDA	R\$ 39.000.000,00
	EMPRESA DE NAVEGACAO V. J. B. LTDA	R\$ 38.800.000,00
	EMPRESA DE NAVEGACAO V. J. B. LTDA	R\$ 36.760.320,00
	EMPRESA DE NAVEGACAO V. J. B. LTDA	R\$ 36.760.319,00



LT 001		
ORDEM CLASSIFICATÓRIA		
Classificação	Licitante	Lances
1º	EMPRESA DE NAVEGACAO V. J. B. LTDA	R\$ 38.760.319,00
2º	VILHENA SERVICOS LTDA	R\$ 39.000.000,00

### **2.3 FASE DE EXECUÇÃO: CONTRATOS N°S 005/2022 E 006/2022. ATRASOS. EMBARCAÇÕES EM DESCONFORMIDADE COM AS EXIGÊNCIAS ESPECÍFICAS DO EDITAL. MODELOS DISTINTOS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EDITALÍCIA**

A falha no planejamento pode ter graves reflexos na execução de uma licitação, afetando tanto o processo de seleção de fornecedores quanto a qualidade e eficácia da prestação do serviço ou fornecimento do produto contratado.

Uma das consequências mais comuns da falha no planejamento é o aumento do tempo e dos custos envolvidos na licitação. Isso pode ocorrer quando não são estabelecidos prazos realistas ou quando não são levados em conta todos os requisitos necessários para a elaboração e análise dos documentos e propostas. A falta de um cronograma adequado e de um plano de contingência para lidar com imprevistos também pode contribuir para atrasos e custos adicionais.

Além disso, a falha no planejamento pode afetar a qualidade do produto ou serviço contratado. Isso pode ocorrer quando não são definidos critérios claros para a avaliação das propostas ou quando não são realizados testes e verificações adequadas antes da contratação. Também pode acontecer quando não são considerados aspectos como a capacidade técnica e financeira dos fornecedores ou a necessidade de treinamento dos funcionários que irão utilizar o produto ou serviço.

No caso em exame, o **Edital de Pregão Eletrônico nº 003/2022** previu que o prazo da vigência contratual terá a duração de 12 (doze) meses, a contar do primeiro dia



subsequente ao da publicação do resumo do contrato, admitia uma prorrogação por igual período, totalizando 24 (vinte e quatro) meses. Confira:

#### 4. DO PRAZO DE VIGÊNCIA DA ATA E DOS CONTRATOS

4.1 - O prazo de vigência dessa Ata de Registro de Preços é de 01(um) ano, contado do dia posterior à data de sua publicação no Diário Oficial, vedada a sua prorrogação.

4.2 - O prazo de vigência contratual terá início no dia subsequente ao da publicação do resumo do contrato no Diário Oficial e terá duração de 12 (doze) meses, admitida uma prorrogação por igual período.

**Os Contratos nºs 05/2022 e 06/2022 foram assinados e tiveram seus resumos publicados em 27 de junho de 2022.**

**DIÁRIO OFICIAL DOS PODERES DO ESTADO** **E X E C U T I V O**

**108**

Vitória (ES), segunda-feira, 27 de Junho de 2022

**EXTRATO DE CONTRATO**

**CONTRATO N° 006/2022**  
Contratante: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI;  
Processo n° 2022-8DH4N;  
Forma de Contratação: Pregão Eletrônico n° 003/2022;  
Ata de Registro de Preços: 001/2022  
Contratado: EMPRESA DE NAVEGAÇÃO V.J.B LTDA CNPJ: 05.268.965/0001-83;  
Objeto: Prestação de serviços especializados 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.  
Valor Mensal: R\$ 612.672,00 (seiscientos e doze mil, seiscentos e setenta e dois reais);  
Vigência: 28/06/2022 a 27/06/2023.  
Fonte: 339039 - Outros serviços de terceiros, do exercício de 2022.

Vitória/ES, 24 de junho de 2022.

**FÁBIO NEY DAMASCENO**  
Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura  
Protocolo 877332

**EXTRATO DO 1º TERMO ADITIVO**  
**CONTRATO N° 019/2022**  
Processo N°. 2022-FK2JH  
Pregão N.º 004/2022  
**CONTRATANTE:** INCAPER  
**CONTRATADA:** MULTIMAR COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI  
**DO OBJETO** O presente Termo Aditivo tem por objeto a alteração da Cláusula Sétima, item 7, que passa a vigor a seguinte redação:  
7- A contratada prestará garantia de execução contratual no valor de R\$ 3.886,20, na modalidade de Fiança Bancária, correspondente a 2% do valor do Contrato.  
**DA RATIFICAÇÃO** Permanecem inalteradas as demais cláusulas e condições do Contrato originário.  
Lázaro Samir Abrantes Raslan  
Diretor Presidente do INCAPER  
Protocolo 876802

**Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI**

**EXTRATO DE CONTRATO**

**CONTRATO N° 005/2022**  
Contratante: Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI;  
Processo n° 2022-ZBBJ1;  
Forma de Contratação: Pregão Eletrônico n° 003/2022;  
Ata de Registro de Preços: 001/2022  
Contratado: EMPRESA DE NAVEGAÇÃO V.J.B LTDA CNPJ: 05.268.965/0001-83;  
Objeto: Prestação de serviços especializados 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.  
Valor Mensal: R\$ 612.672,00 (seiscientos e doze mil, seiscentos e setenta e dois reais);  
Vigência: 28/06/2022 a 27/06/2023.  
Fonte: 339039 - Outros serviços de terceiros, do exercício de 2022.

Vitória/ES, 24 de junho de 2022.

**FÁBIO NEY DAMASCENO**  
Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura  
Protocolo 877330

**Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo - DER-ES - DER-ES**

**EXTRATO DO INSTRUMENTO PÚBLICO DE TRANSAÇÃO: TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE FAIXA DE DOMÍNIO, A TÍTULO PRECÁRIO.**  
Proc. DER-ES N° 2022-5RR8J. Partes: DER-ES e EDP - ESPÍRITO SANTO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA S.A.  
Objeto: Autorização para a implantação de travessia de rede aérea de baixa e média tensão, com implantação de 01 poste P1 e interligação ao poste P2, na altura do km 343 da rodovia estadual ES-164, segmento 164EES0280, trecho ENTR. ES-164 (ACESSO) (P/ JACIGUA) - ENTR. ES-486 (SOTURNO), do Sistema Rodoviário Estadual do DER-ES - S.R.E, localidade de Jacigua, no município de Vargem Alta - ES.  
Licença para Implantação de Infraestrutura: n° E.861/2022  
Assinatura: 24/06/2022  
Luiz Cesar Maretta Coura  
Diretor-presidente do DER-ES  
Protocolo 876842

**EXTRATO DO PRIMEIRO TERMO ADITIVO**  
Contrato N°: 049/2021  
Contratante: Departamento de Edificações e de Rodovias do Espírito Santo - DER-ES  
Processo N°: 2021-0N46C  
Forma de Contratação: Tomada de Preços N° 017/2020  
Contratado: KARISTEN COMÉRCIO E SERVIÇOS

Portanto, considerando que a vigência contratual se iniciou em **28 de junho de 2022** e, desde então, passados aproximadamente 10 meses do primeiro período sem que



houvesse qualquer serviço prestado, tal situação, além de evidenciar a **deficiência do estudo preliminar**, o qual acarretou e vem acarretando atraso na prestação do serviço, compromete todo o período de operação do sistema, pois, caso haja prorrogação, o serviço será prestado por apenas 14 (quatorze) meses pela empresa **V.J.B.**

Ademais, a SEMOBI/ES informou que haverá dois modelos de embarcação, um modelo mais baixo, com apenas um andar, e outro modelo mais alto, de dois andares. Confira a seguinte notícia com essa informação:

Um e dois andares

## Entenda por que o Aquaviário terá dois modelos de barcos; veja fotos

Modelo mais baixo, de um andar, será usado no trecho entre Porto de Santana, em Cariacica, até a Rodoviária de Vitória, passando por baixo das Cinco Pontes



Aquaviário terá dois modelos de barco para operar na Baía de Vitória. (**Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura (Semobi)**)

**Vinicius Zagoto**  
Repórter / [vzagoto@redegazeta.com.br](mailto:vzagoto@redegazeta.com.br)

Publicado em 21 de outubro de 2022 às 12:16

4min de leitura



O novo [Aquaviário](#) terá dois modelos de embarcação. Além da que [chegou ao Espírito Santo nesta quarta-feira \(19\)](#), haverá duas, com dois andares, e outra de um andar. Ao todo, quatro barcos atuarão na Baía de Vitória e dois deles terão apenas um andar, para conseguir fazer o trajeto até Porto de Santana, em Cariacica, e passar por baixo das Cinco Pontes.

A explicação sobre os diferentes modelos de barco foi dada pelo secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura, Fábio Damasceno, em entrevista à **Rádio CBN Vitória 92,5 FM**.

"A primeira embarcação já é capaz de fazer viagens independentemente da chegada das outras. Ela é uma embarcação com ar-condicionado, toda a acessibilidade para 98 passageiros, local para bicicleta, banheiro, então ela já veio completa. Ela é uma embarcação tipo catamarã, com dois cascos, bem mais estável e é baixa de propósito, porque ela vai passar embaixo das Cinco Pontes, que tem uma altura bastante limitada. Então essa embarcação para atendimento em Porto de Santana é fundamental", afirmou.

O secretário explicou ainda que a segunda embarcação está quase pronta, na fase de acabamentos, em Valença, na Bahia, e é um catamarã de dois andares, porque não vai passar embaixo das Cinco Pontes. "Ela fará o trajeto da Prainha à Praça do Papa e terá capacidade para 120 passageiros. A terceira embarcação será semelhante à primeira, também com condições de passar embaixo das Cinco Pontes".

A expectativa do governo do Estado é ter, até o fim do ano, parte do novo [Aquaviário](#) operando. "Até o fim do ano, a gente já tem a operação do [Aquaviário](#) com, pelo menos, duas embarcações e os três píeres funcionando", destacou o secretário.



Aperte Ctrl e clique sobre a imagem para ter acesso ao vídeo na íntegra.

Imperiosos mencionar que não há, seja em qualquer documento da fase interna da licitação, seja no edital, qualquer previsão de 2 modelos de embarcação. Os barcos, em verdade, deveriam ser padronizados, a fim de justificar, inclusive, a padronização do serviço que embasou a adesão ao Pregão Eletrônico na modalidade Registro de Preço.



## 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.

- 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 flutuabilidade, 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.
- 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 fundelo:** As embarcações deverão possuir condições e sistema de amarração e ancoragem por fundelo 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, bolas 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.

O edital é expresso ao dispor que “*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*”. Ou seja, todos os barcos deverão ser capazes de fazer todos os trajetos, incluindo passar por baixo da ponte Florentino Ávidos.



Figura 1: <http://www.ipatrimonio.org/vitoria-ponte-florentino-avidos-e-ponte-seca/#!/map=38329&loc=-20.325462999999996,-40.35127599999999,17>

Ademais, jamais a administração pública poderia admitir e contratar um modelo de embarcação com 2 andares que impossibilitasse a sua navegabilidade por baixo da ponte Florentino Ávidos.

Conforme se depreende das imagens a seguir, é possível notar que, para a embarcação que já se encontra presente na Baía de Vitória, decorrente do **Contrato nº 005/2022**, trata-se de uma embarcação com estrutura claramente improvisada.

A embarcação não possui sistema de refrigeração própria, por isso, foram instalados três aparelhos de ar-condicionado modelo Split da marca Gree, um na parte da frente e dois na parte de trás:



Figura 2: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/conheca-por-dentro-como-e-o-primeiro-barco-do-aquaviario-veja-video-0323>

Figura 3: <https://www.simnoticias.com.br/ja-esta-pronto-o-primeiro-barco-do-aquaviario-da-grande-vitoria/>

Sabe-se que esse tipo de refrigeração depende da instalação de um compressor externo. Veja-se na imagem abaixo que a instalação compromete a estrutura da área externa da embarcação:

Figura 4: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/barco-do-aquaviario-da-grande-vitoria-fica-pronto-confira-modelo-0922>

Outro ponto que foi improvisado trata-se do banheiro que se encontra localizado na parte externa, ao fundo da embarcação, sem, no entanto, indicar a possibilidade de



ser acessível a todas as pessoas, incluindo cadeirantes e pessoas com deficiência, consoante expressa exigência editalícia:



Figuras 5 e 6: <https://www.youtube.com/watch?v=Yn4uOLvwdrU>

O edital do **Pregão Eletrônico nº 003/2021** também previu que as embarcações deverão ser acessíveis aos cadeirantes e às pessoas com deficiência, nos seguintes termos: *“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 Pessoal com Deficiência, conforme legislação vigente.*

Segue abaixo um comparativo das fotos disponibilizadas pela SEMOBI/ES acerca do modelo de embarcação desejada e o que se constata na realidade:



## EXPECTATIVA



## REALIDADE





## 2.4 REMUNERAÇÃO ILEGAL DOS CONSÓRCIOS ATLANTICOSUL E SUDOTES-TE (TRANSCOL): IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO CARTÃO GV PARA ACESSO AO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO. PRESTAÇÃO DIRETA DO SERVIÇO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AFASTAMENTO DA TARIFA DO TRANSCOL. ADOÇÃO DE TAXA. TRIBUTO.

Acerca da utilização do **Cartão GV**<sup>18</sup> para acesso ao sistema aquaviário, de modo a integrar o sistema Aquaviário ao sistema Transcol, os pareceres da PGE foram enfáticos ao determinar a **impossibilidade** de adoção de um bilhete único, por meio do **Cartão GV**. Confira:

### III.5) REMUNERAÇÃO POR MEIO DE TARIFA. IMPOSSIBILIDADE. DESATRELAMENTO COM SISTEMA TRANCOL E GVBUS.

63. Compulsados os autos, é notório o propósito da Consulente de promover a integração do Sistema TRANSCOL, concessão de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, ao modal aquaviário. O órgão declara, nessa senda, que pretende adotar o bilhete único (CARTÃO GV), utilizado no Sistema Transcol, para controle dos embarques/desembarques das embarcações (#78, p. 31).

64. Importa, para fins de elucidação do tema, salutar a distinção entre a remuneração dos particulares no regime de concessão e no regime de terceirização (locação de serviços).

65. A Lei nº 8.987/1995, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal”, em seu art. 11, prescreve que a remuneração pela prestação do serviço concedido pode advir de fonte complementar ou alternativa ao pagamento de tarifa direta pelo usuário .

66. Na mesma linha, a concessão de serviço público prevista na Lei Estadual nº 5.720/98 prevê, como regra, que a remuneração da concessionário ocorra pelos usuários do serviço e pelas formas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados, previstas nos arts. 9º e 13, da referida lei. Obviamente, a Lei nº 11.079/2004 proporcionou a redução do rigor dessa regra ao instituir novas possibilidades de remuneração nas parcerias público-privadas, porém tal debate não interfere na presente análise.

67. Por sua vez, diferentemente da política tarifária característica das concessões, na modalidade ora utilizada, caso se adote o regime de terceirização (locação de serviços) com fundamento jurídico na Lei nº 8.666/93, nos moldes aqui já explanados, a remuneração ao particular será inteiramente paga pelo Poder Público em troca do serviço que lhe é prestado pela contratada.

68. Nesse sentido, não vislumbro possibilidade de integração dos sistemas, visto que o CartãoGV refere-se a instrumento voltado, hodiernamente,

18 <https://www.cartaoqv.com.br/>



para a captação exclusiva das tarifas remuneratórias da concessão do TRANSCOL. Por outro lado, caso fosse utilizado tão somente para fins de controle quantitativo de usuários do serviço aquaviário, seria provocada uma distinção entre usuários do TRANSCOL e usuários do aquaviário sem acesso ao CartãoGV.

69. Deve ser afastada a última hipótese, na medida em que o art. 5º, inciso V, da Lei nº 13.460/2017, que rege a “participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública”, assevera a impossibilidade de discriminação entre os usuários de serviço público em face do princípio da igualdade.

70. Assim, deve ser retirada a indicação de integração do aquaviário com o Sistema TRANSCOL, em decorrência das divergências entre a operação de ambos os modais (**Recomendação nº 18**), o que aparentemente só poderia ocorrer caso ambos fossem operados por particulares seguindo o mesmo regime jurídico, sendo ambos remunerados pelo usuário do serviço público por meio de tarifa.

71. Isto exposto, ressalto que a única forma de custear serviço público prestado diretamente pelo Estado seria por meio da instituição de taxa. Importa salientar que a taxa não se destinaria à remuneração da contratada, mas sim à contraprestação direcionada ao Poder Público vinculada a tal atuação estatal na prestação direta do serviço público.

72. É cediço que a taxa pode ter como fato gerador o exercício do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do cidadão, conforme estabelecem o Código Tributário Nacional e Constituição Federal:

**Art. 77 do CTN.** As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

**Art. 145 DA CRFB/88. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:**

(...)

II taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

73. Dessa maneira, se porventura optar pela instituição de taxa, a Administração Pública será obrigada a respeitar o regime jurídico tributário, com destaque para os princípios da legalidade, da anterioridade genérica e da segurança jurídica do contribuinte--usuário. Caso assim proceda, deverão os autos serem encaminhados para a Procuradoria Fiscal PFI/PGE para elucidação dos eventuais questionamentos referentes à temática, nos termos do art. 26, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 88/1996 (**Recomendação nº 19**). (destacou-se)

No entanto, em todas as declarações, entrevistas e notícias veiculadas, o Governador do Estado do Espírito Santo e o Secretário de Mobilidade e Infraestrutura informam que o acesso ao Aquaviário será por meio da utilização do **Cartão GV**, ou seja, por meio de **tarifa do Transcol**. Confira algumas notícias e declarações



(Segure a tecla “Ctrl” e dê um clique sobre a imagem para abrir o vídeo)



((Segure a tecla “Ctrl” e dê um clique sobre a imagem para abrir o vídeo)

É o que consta também no site institucional da SEMOBI:

**Como será a operação dos barcos?**

Para atendimento da operação do novo aquaviário, está prevista a utilização de quatro barcos. Mais detalhes da operação serão conhecidos após a publicação do edital de licitação que vai contratar a empresa responsável para fazer a operação, como intervalo e tempo de viagem.

**Qual será o valor da tarifa para utilizar o novo aquaviário?**

A tarifa do novo aquaviário será a mesma do Transcol (atualmente R\$ 4,50). Contudo, a operação será integrada a operação das linhas do Transcol por meio das conexões temporais. Dessa forma, quem iniciar a viagem em uma linha do Transcol e for concluir o trajeto com o aquaviário (ou vice-versa), pagará a tarifa somente no primeiro embarque. Para isso, será necessário a utilização do CartãoGV.

Ocorre que o **Cartão GV** é um cartão eletrônico utilizado no sistema de transporte coletivo de ônibus da Grande Vitória utilizado pelos usuários do Transcol.



A impossibilidade decorre da diferença entre a remuneração dos regimes jurídicos do sistema Aquaviário e do sistema Transcol, isto é, entre o regime de terceirização da prestação de um serviço público ofertado diretamente pelo Estado (o que por si só é um contrassenso, pois ou o serviço é terceirizado ou o serviço é prestado diretamente) e o regime de concessão de serviço público.

O sistema Aquaviário pretende-se ser operado diretamente pelo poder público, portanto, sua remuneração deve ser realizada através da arrecadação de taxas. Essas taxas são cobradas pelo uso dos serviços, como as taxas de atracação, de desembarque e de embarque, e são uma forma de arrecadação que tem como objetivo custear os gastos do serviço prestado.

Já o Transcol é operado por empresas privadas (**Consórcios Atlântico Sul**<sup>19</sup> e **Consórcio Sudoeste**<sup>20</sup>) que têm por objetivo auferir lucro com a prestação do servi-

<sup>19</sup> Inscrito no CNPJ sob o nº 20.465.735/0001-06. Empresa Líder: Viação Praia Sol.



ço de transporte público. Nesse caso, a cobrança é realizada por meio de tarifas – valores cobrados dos usuários pelos serviços prestados. As tarifas são definidas de acordo com os custos de operação, incluindo a remuneração das empresas que prestam o serviço.

Dessa forma, não é possível utilizar a tarifa do Transcol para remunerar o sistema Aquaviário, uma vez que a arrecadação do sistema Aquaviário se dá através de taxas, e não de tarifas. Além disso, as empresas que operam o Transcol possuem regimes jurídicos distintos daquelas que operam o sistema Aquaviário, o que impossibilita a utilização da mesma forma de cobrança para ambos.

A remuneração do sistema Transcol é aquela prevista nos **Contratos TRANSCOL 008/2014 e 009/2014**, sob o regime de concessão e advém de diferentes fontes. Dentre elas, a mais importante é a **tarifa usuário**, por meio **Cartão GV**, nos termos abaixo:

#### Contrato 008/2014

h) **CÂMARA DE COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA:** conta de consolidação de receitas e de pagamentos de remuneração das **CONCESSIONÁRIAS**, destinada à consolidação e compensação de todas as receitas provenientes da arrecadação da **TARIFA USUÁRIO**, de onde será distribuída a **REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS**, deduzida a **TAXA DE GERENCIAMENTO** devida a CETURB-GV;

[...]

o) **REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA:** remuneração devida à **CONCESSIONÁRIA**, apurada de acordo com preço/km médio final proveniente de sua proposta vencedora da licitação, devidamente atualizada pelas hipóteses de reajuste e revisão previstas neste **CONTRATO DE CONCESSÃO**, a ser definida por um percentual incidente sobre a totalidade da arrecadação do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros Municipal de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória, percentual este apurado de acordo com a proporcionalidade de participação dos custos remuneratórios totais mensais da **CONCESSIONÁRIA** nos custos totais mensais do Sistema;

[...]

#### Contrato 009/2014

h) **CÂMARA DE COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA:** conta de consolidação de receitas e de pagamentos de remuneração das **CONCESSIONÁRIAS**, destinada à consolidação e compensação de todas as receitas provenientes da arrecadação da **TARIFA USUÁRIO**, de onde será distribuída a **REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS**, deduzida a **TAXA DE GERENCIAMENTO** devida a CETURB-GV;

[...]

o) **REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA:** remuneração devida à **CONCESSIONÁRIA**, apurada de acordo com preço/km médio final proveniente de sua proposta vencedora da licitação, devidamente atualizada pelas hipóteses de reajuste e revisão previstas neste **CONTRATO DE CONCESSÃO**, a ser definida por um percentual incidente sobre a totalidade da arrecadação do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros Municipal de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória, percentual este apurado de acordo com a proporcionalidade de participação dos custos remuneratórios totais mensais da **CONCESSIONÁRIA** nos custos totais mensais do Sistema;

[...]

---

20 Inscrito no CNPJ sob o nº 20.472.641/0001-56. Empresa Líder: Santa Zita Transporte Coletivo Ltda.



**CLÁUSULA XV**  
**DA REMUNERAÇÃO**

15.1. A remuneração de cada concessionária, que assegurará o equilíbrio econômico-financeiro do **CONTRATO DE CONCESSÃO**, advirá de um percentual incidente sobre o total da arrecadação de **TARIFA USUÁRIO** do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros Municipal de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória, neste total também considerados os repasses de **SUBSÍDIO**, enquanto existirem.

15.2. Para efeito do equilíbrio econômico-financeiro do **CONTRATO DE CONCESSÃO**, os valores referentes ao percentual de evasão de receita utilizado no cálculo da **TARIFA USUÁRIO**, serão considerados no cômputo da receita arrecadada.

15.3. O percentual referido no item 15.1, será definido pela divisão do custo total mensal de remuneração de cada **CONCESSIONÁRIA** pelo custo total de remuneração mensal de todas as **CONCESSIONÁRIAS**. O custo total mensal de remuneração de cada concessionária será apurado pela multiplicação do valor unitário de preço/km de sua **PROPOSTA FINANCEIRA** vencedora da licitação pela quilometragem total de seu respectivo Lote.

15.4. Para assegurar o equilíbrio econômico financeiro dos **CONTRATOS DE CONCESSÃO**, a **TARIFA USUÁRIO** será fixada pelo **PODER CONCEDENTE** em valor equivalente ao resultado da divisão do custo total mensal de todas as **CONCESSIONÁRIAS** pelo número médio mensal de **PASSAGEIROS PAGANTES EQUIVALENTES TRANSPORTADOS** do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros Municipal de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória, neste total também considerados os repasses de **SUBSÍDIO**, enquanto existirem, apurados pela média aritmética dos registros totais dos últimos 12 (doze) meses anteriores ao cálculo da tarifa.

15.5. Sempre que houver reajuste contratual da **REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS**, de acordo com a fórmula econômica prevista neste **CONTRATO DE CONCESSÃO**, deverá ser aplicado um percentual de reajuste na **TARIFA USUÁRIO** de forma que o novo valor reajustado, em conjunto com o subsídio, mantenha o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

15.6. Sempre que houver revisão contratual de **REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS**, em qualquer das hipóteses previstas neste **CONTRATO DE CONCESSÃO**, será atualizado o cálculo da **TARIFA USUÁRIO** e decretado seu novo valor, de acordo com os novos custos de remuneração das **CONCESSIONÁRIAS**, na forma do item 15.3 acima, para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

15.7. A **TARIFA USUÁRIO** também será objeto de revisão e novo cálculo, conforme item 15.3 acima, sempre que houver variação no número médio mensal de **PASSAGEIROS PAGANTES TRANSPORTADOS** do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros Municipal de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória, neste total também considerados os repasses de **SUBSÍDIO**, enquanto existirem, apurados pela média aritmética dos registros totais dos últimos 12 (doze) meses.

15.8. Os detalhamentos e as fórmulas matemáticas para os cálculos referidos nos itens acima constam do Anexo VIII do **EDITAL**.

15.9. Para inicio da concessão, as gratuidades e benefícios previstos atualmente na legislação estadual vigente estarão integralmente incluídas na previsão de subsídio inicial da Concessão, contribuindo para a modicidade dos valores de **TARIFA USUÁRIO**.

15.10. A **TARIFA USUÁRIO** também será objeto de revisão e novo cálculo, conforme item 15.3 acima, se houver extinção do **SUBSÍDIO**, garantindo-se a remuneração de equilíbrio econômico-financeiro das **CONCESSIONÁRIAS**

15.11. As receitas necessárias para a constituição do valor de **REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS**, consolidado em **CÂMARA DE COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA**, advirão da arrecadação da **TARIFAUSUÁRIO**, nela também considerados os repasses do **SUBSÍDIO** para custeio de gratuidades e descontos tarifários, enquanto existirem.

15.12. As receitas decorrentes do pagamento de **TARIFA USUÁRIO** em espécie, auferidas diretamente pelas **CONCESSIONÁRIA** nos ônibus do Sistema e, quando houver, terminais de integração e estações de transbordo do Sistema, permanecerão em seu domínio a título de pagamento antecipado, e serão considerados para as consolidações, compensações e repasses da **CÂMARA DE COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA**.

15.13. Os valores oriundos do repasse do **SUBSÍDIO**, enquanto houver, e do pagamento de **TARIFA USUÁRIO**, por intermédio da comercialização de créditos eletrônicos, serão consolidados na **CÂMARA DE COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA** e repassados a cada **CONCESSIONÁRIA**, na forma e na periodicidade definidas no Manual de Procedimento da Câmara de Compensação (Anexo IX), em montante que, acrescido das receitas em espécie auferidas diretamente pela respectiva **CONCESSIONÁRIA**, totalize o seu percentual de participação na arrecadação total do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros Municipal de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória, num mesmo período.

**A adoção ilegal de uma tarifa única, portanto, passará a remunerar indevidamente as empresas do consórcio Transcol por meio de um serviço público prestado direta-**

**CLÁUSULA XV**  
**DA REMUNERAÇÃO**

15.1. A remuneração de cada concessionária, que assegurará o equilíbrio econômico-financeiro do **CONTRATO DE CONCESSÃO**, advirá de um percentual incidente sobre o total da arrecadação de **TARIFA USUÁRIO** do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros Municipal de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória, neste total também considerados os repasses de **SUBSÍDIO**, enquanto existirem.

15.2. Para efeito do equilíbrio econômico-financeiro do **CONTRATO DE CONCESSÃO**, os valores referentes ao percentual de evasão de receita utilizado no cálculo da **TARIFA USUÁRIO**, serão considerados no cômputo da receita arrecadada.

15.3. O percentual referido no item 15.1, será definido pela divisão do custo total mensal de remuneração de cada **CONCESSIONÁRIA** pelo custo total de remuneração mensal de todas as **CONCESSIONÁRIAS**. O custo total mensal de remuneração de cada concessionária será apurado pela multiplicação do valor unitário de preço/km de sua **PROPOSTA FINANCEIRA** vencedora da licitação pela quilometragem total de seu respectivo Lote.

15.4. Para assegurar o equilíbrio econômico financeiro dos **CONTRATOS DE CONCESSÃO**, a **TARIFA USUÁRIO** será fixada pelo **PODER CONCEDENTE** em valor equivalente ao resultado da divisão do custo total mensal de todas as **CONCESSIONÁRIAS** pelo número médio mensal de **PASSAGEIROS PAGANTES EQUIVALENTES TRANSPORTADOS** do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros Municipal de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória, neste total também considerados os repasses de **SUBSÍDIO**, enquanto existirem, apurados pela média aritmética dos registros totais dos últimos 12 (doze) meses anteriores ao cálculo da tarifa.

15.5. Sempre que houver reajuste contratual da **REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS**, de acordo com a fórmula econômica prevista neste **CONTRATO DE CONCESSÃO**, deverá ser aplicado um percentual de reajuste na **TARIFA USUÁRIO** de forma que o novo valor reajustado, em conjunto com o subsídio, mantenha o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

15.6. Sempre que houver revisão contratual de **REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS**, em qualquer das hipóteses previstas neste **CONTRATO DE CONCESSÃO**, será atualizado o cálculo da **TARIFA USUÁRIO** e decretado seu novo valor, de acordo com os novos custos de remuneração das **CONCESSIONÁRIAS**, na forma do item 15.3 acima, para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

15.7. A **TARIFA USUÁRIO** também será objeto de revisão e novo cálculo, conforme item 15.3 acima, sempre que houver variação no número médio mensal de **PASSAGEIROS PAGANTES TRANSPORTADOS** do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros Municipal de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória, neste total também considerados os repasses de **SUBSÍDIO**, enquanto existirem, apurados pela média aritmética dos registros totais dos últimos 12 (doze) meses.

15.8. Os detalhamentos e as fórmulas matemáticas para os cálculos referidos nos itens acima constam do Anexo VIII do **EDITAL**.

15.9. Para inicio da concessão, as gratuidades e benefícios previstos atualmente na legislação estadual vigente estarão integralmente incluídas na previsão de subsídio inicial da Concessão, contribuindo para a modicidade dos valores de **TARIFA USUÁRIO**.

15.10. A **TARIFA USUÁRIO** também será objeto de revisão e novo cálculo, conforme item 15.3 acima, se houver extinção do **SUBSÍDIO**, garantindo-se a remuneração de equilíbrio econômico-financeiro das **CONCESSIONÁRIAS**

15.11. As receitas necessárias para a constituição do valor de **REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS**, consolidado em **CÂMARA DE COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA**, advirão da arrecadação da **TARIFAUSUÁRIO**, nela também considerados os repasses do **SUBSÍDIO** para custeio de gratuidades e descontos tarifários, enquanto existirem.

15.12. As receitas decorrentes do pagamento de **TARIFA USUÁRIO** em espécie, auferidas diretamente pelas **CONCESSIONÁRIA** nos ônibus do Sistema e, quando houver, terminais de integração e estações de transbordo do Sistema, permanecerão em seu domínio a título de pagamento antecipado, e serão considerados para as consolidações, compensações e repasses da **CÂMARA DE COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA**.

15.13. Os valores oriundos do repasse do **SUBSÍDIO**, enquanto houver, e do pagamento de **TARIFA USUÁRIO**, por intermédio da comercialização de créditos eletrônicos, serão consolidados na **CÂMARA DE COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA** e repassados a cada **CONCESSIONÁRIA**, na forma e na periodicidade definidas no Manual de Procedimento da Câmara de Compensação (Anexo IX), em montante que, acrescido das receitas em espécie auferidas diretamente pela respectiva **CONCESSIONÁRIA**, totalize o seu percentual de participação na arrecadação total do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros Municipal de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória, num mesmo período.



mente pelo Estado, ou seja, empresas privadas se beneficiando de um serviço público prestado e custeado pelo Estado, o que deve ser vedado em qualquer hipótese.

A impossibilidade decorre do fato de que os valores da tarifa do Transcol remuneram os consórcios de ônibus responsáveis pelo sistema de transporte público urbano, isto é, estar-se-ia utilizando de um serviço prestado diretamente pela administração pública para remunerar empresas privadas que, absolutamente, não possuem relação alguma com o serviço de transporte aquaviário.

Assim, caso se continue com a ilegalidade de integração do Aquaviário com o sistema Transcol por meio da adoção de uma tarifa única via **Cartão GV**, estar-se-ia a remunerar, em verdade, os consórcios do Transcol por serviços que não são prestados por eles, qual seja, o serviço de transporte aquaviário que, em verdade, segundo o edital, deve ser prestado diretamente pelo Estado e, portanto, dever-se-ia utilizar a taxa como mecanismo de custeamento, nos termos do Código Tributário Nacional.

### 3 PEDIDOS

Ante o exposto, **considerando** os contundentes indícios de irregularidades presentes no **Processo Administrativo nº 2021-CB7B4**, no **Edital de Pregão Eletrônico nº 003/2022** para **Registro de Preço** para contratação de Serviços de Transporte Aquaviário de passageiros da Baía de Vitória, bem como na execução dos Contratos nº 05/2022 e nº 06/2022; **considerando** o início das atividades do Sistema Aquaviário<sup>21</sup>, o Ministério Público de Contas pugna a esta Corte de Contas:

- a) A par de concordar com a **manutenção** do **item 2.3 - Procedimento licitatório com estudo preliminar deficiente**, em sintonia com **106 - Instrução Técnica Conclusiva 04416/2022-1**, pela **REABERTURA DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL**, ante os novos apontamentos de novas irregularidades des-

---

<sup>21</sup> Governo do Estado inaugura Novo Sistema Aquaviário.

Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/novo-sistema-aquaviario-sera-lancado-no-proximo-dia-20-de-agosto> Acesso em: 19 out. 2023.



critas neste Parecer Ministerial, a fim de oportunizar a análise pela área técnica do TCE/ES, nos termos do art. 321, §1º, do Regimento Interno<sup>22</sup>;

- b) Determinar** à SEMOBI o envio da íntegra dos **Contratos nº 05/2022 e 06/2022** firmados com a empresa de navegação **V. J. B Ltda**, nos termos do art. 210 do Regimento Interno do TCE/ES<sup>23</sup>;
- c) A notificação** do **Consórcio Atlântico Sul** e do **Consórcio Sudoeste**, integrantes do Sistema Transcol, bem como a Ceturb-ES para apresentarem esclarecimentos acerca da utilização do **Cartão GV** para acesso ao Sistema Aquaviário, dado que o **Cartão GV** é o meio pelo qual são remunerados os aludidos consórcios, com fundamento no art. 358, III, do Regimento Interno do TCE/ES<sup>24</sup>.
- d) Seja** a empresa **V. J. B Ltda.** **notificada** para apresentar todas as documentações sobre as condições físicas e materiais das embarcações contratadas, com fundamento nos arts. 38, IV<sup>25</sup> e 358, III, do Regimento Interno do TCE/ES<sup>26</sup>;
- e) Realização de vistoria** *in loco* pelo corpo técnico do TCE/ES para verificar se as condições da embarcação que já se encontram localizadas e em operação na Baía de Vitória, relacionada ao Contrato nº 05/2022, atendem às especifici-

---

<sup>22</sup> **Art. 321.** Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que a unidade técnica emitir a instrução técnica conclusiva.

§ 1º Após o seu encerramento, a instrução processual só poderá ser reaberta por despacho fundamentado do Relator ou por deliberação do colegiado, de ofício ou a pedido das partes ou do Ministério Público junto ao Tribunal, para a realização de diligências.

<sup>23</sup> **Art. 210.** O Tribunal poderá requisitar por iniciativa própria, ou mediante solicitação do Ministério Público junto ao Tribunal, cópia de instrumento convocatório já publicado, bem como dos documentos que se fizerem necessários ao seu exame. Parágrafo único. O Relator ou o Tribunal poderá determinar as diligências necessárias para complemento da instrução processual ou enviar o processo à unidade técnica competente para análise.

<sup>24</sup> **Art. 358.** O chamamento ao processo, bem como a comunicação dos atos e termos processuais, far-se-á mediante: III - notificação, nos demais casos.

<sup>25</sup> **Art. 38.** Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução: IV - juntar documentos, produzir provas e requerer medidas ou diligências que julgar necessárias;

<sup>26</sup> **Art. 358.** O chamamento ao processo, bem como a comunicação dos atos e termos processuais, far-se-á mediante: III - notificação, nos demais casos.



cações técnicas do edital e do contrato, com base no art. 38, IV<sup>27</sup>, do Regimento Interno do TCE/ES;

- f) No mérito, seja dado PROVIMENTO à presente Representação para ANULAR todo o Processo Administrativo nº 2021-CB7B4, bem como o Pregão Eletrônico nº 003/2022 para Registro de Preço para contratação de Serviços de Transporte Aquaviário de passageiros da Baía de Vitória e, consequentemente, os contratos dele decorrentes, em razão das irregularidades apontadas que macularam o certame;**
- g) a condenação dos Responsáveis à pena de **MULTA INDIVIDUAL**, na forma prevista no art. 135, II e III, da Lei Complementar nº. 621/2012<sup>28</sup> c/c o art. 389, II e III do Regimento Interno do TCE/ES<sup>29</sup>, considerando, necessariamente, entre outras circunstâncias, **o grau de reprovabilidade da conduta de cada agente envolvido, a gravidade da falta e o potencial de lesividade do ato para a Administração Pública**, observado, ainda, o Princípio da Proporcionalidade, em sintonia com o art. 388<sup>30</sup> do Regimento Interno deste TCE/ES;**
- h) no exercício da função corretiva, a expedição de **Determinações e Recomendações** correspondentes às irregularidades constatadas, para o exato cumprimento da lei, com o fito de se prevenir a reincidência, bem como com o**

---

<sup>27</sup> **Art. 38.** Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução: IV - juntar documentos, produzir provas e requerer medidas ou diligências que julgar necessárias;

<sup>28</sup> **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]  
II – prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

<sup>29</sup> **Art. 389.** O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte graduação: [...]

II – prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial: multa no valor compreendido entre meio e cem por cento; (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário: multa no valor compreendido entre três e cem por cento;

<sup>30</sup> **Art. 388.** Na fixação da multa, o Tribunal considerará, necessariamente, entre outras circunstâncias, o grau de reprovabilidade da conduta do agente, a gravidade da falta e o potencial de lesividade do ato para a Administração Pública, observado o princípio da proporcionalidade.

---



objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas, com fulcro no artigo 206, §2º<sup>31</sup> e no art. 329, § 7º<sup>32</sup>, do Regimento Interno do TCE/ES.

- i) Para que seja enviada cópia dos presentes autos a **PGE/ES** para conhecimento.

Vitória, 19 de outubro de 2023.

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**  
**Procurador Especial de Contas**

---

<sup>31</sup> **Art. 206.** Ao fiscalizar a execução das contratações públicas o Tribunal verificará, ainda, os aspectos formais, a natureza do objeto em face da legislação aplicável e o interesse público na contratação, bem como a conformidade dos valores estipulados com aqueles praticados no mercado, considerando, inclusive, os aspectos de qualidade e quantidade.

§ 1º No exame de economicidade e de legitimidade, o Tribunal determinará, mediante fixação de prazo razoável, que o fiscalizado cumpra as exigências estabelecidas com vistas à regularização dos procedimentos.

§ 2º O Tribunal, além de determinações, poderá fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas, no âmbito do exercício do controle externo, objetivando o aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

<sup>32</sup> **Art. 329.** A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.