

# UMA CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DO PROCESSO LICITATÓRIO PARA CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO – UM ESTUDO DE CASO DOS AUTOS N. 100/2009 – ALI/DTP, EDITAL N. 005/2009 – URBS CURITIBA/PARANÁ

---

Andreia Azevedo de Lima Wada<sup>1</sup>

Vera Lelis Calil<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O Estado tem como objetivo o atendimento ao interesse público. Para que estes objetivos sejam alcançados, muitas vezes é necessária a contratação de terceiros que realizem obras, serviços e aquisição de bens. No entanto, o agente público, no exercício da função administrativa, não é livre para contratar, pois depende de um procedimento licitatório.

A Administração Pública, quando da aquisição de bens, serviços ou realização de obras, deve respeitar o dispositivo constitucional consubstanciado no art. 37, inciso XXI da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) – procedimento este adotado também aos serviços públicos, preconizados na Lei n. 8.987/1995, concessão e permissão.

No Brasil ocorreram grandes conquistas do ponto de vista da ampliação de direitos sociais anteriormente ao processo de ampliação de direitos civis e políticos. Isto aconteceu durante o período ditatorial (Era Vargas 1930-1945), quando a população teve seus direitos civis fortemente tolhidos. Esse percurso histórico, segundo Carvalho (2001, p. 236), “é importante para a compreensão das razões que postergaram a consolidação dos direitos de cidadania no país” (WADA, 2015, p. 505).

---

<sup>1</sup> Aluna do 10º período do curso de Direito da FAE Centro Universitário. Bolsista do Programa de Apoio à Iniciação Científica (PAIC 2015-2016). *E-mail*: andreiaalw@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora do Curso de Direito da FAE Centro Universitário. *E-mail*: vera.calil@fae.edu

Registram os etimologistas que o vocábulo licitação é originário do latim *licitatio*, a “venda por lances”. É a atividade desenvolvida na formulação de lances. É o ato de licitar, na arrematação, hasta pública, visando à concessão da posse.

O inciso XXI do art. 37 da CF determina que a Administração Pública, aqui em sentido *lato*, somente poderá contratar obras, serviços, efetuar compras e alienações, por meio de procedimento licitatório com vistas a obter a proposta mais vantajosa e proporcionar tratamento igualitário entre aqueles interessados em contratar com a Administração.

A licitação pública foi concebida como procedimento prévio à celebração dos contratos feitos pela Administração, proporcionando uma aquisição, uma venda, ou uma prestação de serviços da forma mais vantajosa, respeitando-se os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade e publicidade.

O objetivo geral deste estudo é estudar as possíveis irregularidades existentes no Edital publicado pela URBS S.A., consoante ao Processo Licitatório para a delegação do serviço público de transporte coletivo da cidade de Curitiba/PR – Edital n. 005/2009 – ALI/DTP. Devido à relevância social do tema, visa-se apontar os possíveis equívocos existentes no Edital n. 005/2009; analisar os documentos disponíveis no *site* da URBS, consoante ao Edital n. 005/2009 e, por fim, identificar os pontos controversos do Edital e de seus anexos.

## 1 PRESSUPOSTO TEÓRICO

O Estado é o detentor da responsabilidade da prestação direta dos serviços públicos, porém é suscetível de delegação a particulares, nos termos dos arts. 30, V da CF e 175, e da Lei n. 8.987/1995.

Segundo Aguillar (2014, p. 348):

a legislação estabelece uma série de mecanismos de acompanhamento e fiscalização estatal da atividade da concessionária. Em casos extremos o Poder Público tem o direito de retomar o objeto da concessão e de sancionar a concessionária inadimplente de suas obrigações e deveres.

Se o Estado fiscalizar as atividades dos serviços delegados ao ente particular na forma de concessão ou permissão, ele não se exime de responder por eventuais danos causados a terceiros ou a usuários do serviço, isto porque é ele quem deveria manter por meio de fiscalização e controle as atividades desempenhadas por este delegatário. Sendo assim, sua responsabilidade seria objetivamente subsidiária à do delegatário.

Cabe ao Estado apurar as possíveis irregularidades que foram cometidas, ao ser aprovado e efetivado o edital de licitação divulgado pela URBS, bem como aplicar as devidas sanções de acordo com o estatuto das licitações.

## 2 METODOLOGIA

O presente estudo parte da revisão da literatura para atender aos objetivos da pesquisa, portanto, demonstrou que esta se relaciona a um estudo exploratório. Dentro dos preceitos do estudo exploratório, esta pesquisa foi desenvolvida de forma a permitir a obtenção de resposta para as perguntas orientadoras, tendo como objeto de estudo o Edital n. 005/2009. O caminho percorrido foi por meio de pesquisa e revisão bibliográfica junto a doutrinas, artigos científicos, dissertações, teses, além do contato com o direito positivo e suas normas consubstanciadas no ordenamento jurídico brasileiro.

## 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo licitatório foi autorizado pelo presidente da URBS e homologado com a adjudicação do serviço com a seguinte distribuição dos lotes objeto do certame, de acordo com a Ata n. 5 de 20/10/2010 do Edital n. 005/2009: Lote 1 – Consórcio Pontual, Lote 2 – Consórcio Transbus, Lote 3 – Consórcio Pioneiro.

O Edital previa que o pagamento da outorga deveria ser à vista, em que pese ser admitida pela legislação ao poder concedente ter a possibilidade de exigir o pagamento pela outorga da concessão, sendo inclusive um dos critérios possíveis a ser considerado no julgamento da licitação (art. 15, II e VI da Lei n. 8.987/1995). A lei não obriga, tampouco determina que no momento da contratação a compensação de débito seria a maneira legítima para se concretizar a outorga, especialmente se considerar o constante no item 2.3 do Edital, o qual destaca a condição “à vista”, e no item 2.3.4, que determina o pagamento “em parcela única”, já nos itens 2.3.4.1 e 2.3.4.2 estabelecem a autorização da compensação.

Frisa-se que a compensação de débitos possibilitada como vantagem aos competidores do certame criou dificuldades para a entrada de novos concorrentes, e, com isso, facilitou para aqueles que tinham créditos com a fazenda municipal.

Analisando o Edital quanto às exigências de comprovantes para a habilitação, observamos que nos itens 6.1.4 e 6.1.7 há exigências especiais de habilitação, restringindo a competitividade. Referente à capacidade técnica operacional que aborda o item 6.1.4 do Edital, estabelece que “pelo menos uma das empresas componente do consórcio deverá atender às exigências de quantitativos mínimos”, isso quer dizer que, se esta comprovação técnica não for preenchida por uma das empresas, poderia levar a inabilitação. Porém, não é o que a jurisprudência do TCU entende, pois se admite o somatório dos quantitativos de cada consorciado para compor a totalidade, cumprindo,

assim, o estabelecido para esta modalidade de exigência. Em acórdão proferido em 2006 é claro quanto à vedação dessa restrição, vejamos:

É vedada a inclusão de cláusula restritiva ao somatório de atestados de capacidade técnica de empresas consorciadas, nos casos em que a responsabilidade pela execução dos serviços contratados possa ser distribuída entre os membros do consórcio (Acórdão n. 1.890/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

O item 6.1.5 do Edital prevê a possibilidade de apresentação da comprovação da capacidade técnico-profissional por responsável técnico da própria empresa, o que no caso não ocorreu dessa forma, pois foi criada uma exceção para a soma dos quantitativos neste requisito, porque os atestados técnicos usados pelos consórcios vencedores foram emitidos pela própria contratante.

Cabe ressaltarmos que as empresas consorciadas que fizeram parte do certame e venceram a licitação têm em sua formação empresas que já prestavam serviço à URBS, e somente as três se apresentaram para a concorrência, segundo consta na sessão pública realizada na data de 25 de fevereiro de 2009.

A análise realizada no item 7 do Edital, quanto à Proposta Técnica – Envelope n. 2, denota-se que há indícios de favorecimento da outorga, pois consiste no ato descrito em relação à experiência na operação do transporte coletivo, bem como na operação do trajeto nas canaletas, ainda na proposta de antecipação do prazo de início de operação. Ficou evidente que estes requisitos só seriam possíveis pelas empresas já operantes no sistema de transporte, visto que, como já atuavam no serviço, bastasse à continuidade do que estava sendo feito para se implementar em concreto tal exigência editalícia.

Foram observados nos itens 7 e seguintes que a pontuação determinada para os critérios de somatória são interligados entre os itens 7.1.1, 7.1.1.3 e 6.1.4, que, quando somados, partem de uma impossibilidade de outros concorrentes cumprirem, pois são itens que presumem atos próprios daquelas empresas já atuantes no sistema de transporte.

Diante de todo o exposto, foi apurado com a análise do Edital que há possível existência de favorecimento e direcionamento da licitação às empresas escolhidas para o serviço de transporte coletivo de Curitiba, sendo essas as mesmas que estavam prestando o serviço anteriormente. Restando a possível conclusão de que todo o procedimento de licitação foi uma busca de legitimidade da situação já existente.

### 3.1 DAS REPONSABILIDADES DO PODER CONCEDENTE

O poder concedente, quando foi omissivo às irregularidades do Edital, trouxe não só um prejuízo ao processo licitatório, mas também um reflexo diretamente nas tarifas praticadas pelas empresas prestadoras do serviço. Pois ocorreram alterações posteriores nos contratos, que oneraram tal serviço. Sendo observado nos aditivos contratuais, e suas alterações quanto ao tipo de tecnologia a ser utilizada, trazendo um custo ao usuário do serviço. O que não seria correto, pois cabe a todos os envolvidos, seja usuário ou prestador do serviço, arcar com tais ônus.

Consignamos ainda que no Edital em comento há ausência de cláusula que estabeleça multas no eventual não cumprimento dos projetos de melhorias, e outras condições a serem implementadas pelas empresas prestadoras do serviço. Além disso, não há fiscalização por parte da URBS se esta não for cumprida, demonstrando uma conduta desidiosa quanto aos controles que são fundamentais para o correto acompanhamento do sistema, cuja obrigação é do ente concedente do serviço público.

## CONCLUSÃO

Preliminarmente, destaca-se que para a consecução deste estudo, delimitaram-se as informações dos autos do Edital licitatório, sendo analisado dentro dos fundamentos legais. Observamos neste estudo alguns pontos de irregularidade no processo licitatório, destacando que o objetivo não foi o de exaurir o tema proposto.

Concluem-se assim os objetivos específicos do presente estudo, dos quais foram abordadas as possíveis irregularidades existentes no Edital n. 005/2009 por meio da análise dos documentos disponíveis no site da URBS, consoante ao Edital n. 005/2009 e identificados os pontos controversos do Edital e de seus anexos.

Diante do exposto, foram encontradas algumas limitações ao escopo do estudo, como: a ausência de toda documentação que instruiu o processo licitatório do Edital n. 005/2009, conforme preceituam as Leis n. 8.666/1993 e 8.987/1995; a impossibilidade da realização de diligências na URBS e ausência de acesso a alguns arquivos anexos ao Edital.

Tem-se entendido amplamente na doutrina bem como na legislação vigente em nosso ordenamento jurídico, que cabe ao Estado zelar e aplicar de maneira responsável sua autoridade, de forma a atender às necessidades da população, procurando exercer sua função de administrador dos recursos de maneira proba.

Sendo assim, quando os princípios e normas são infringidos, o Estado ou aquele que lhe faz as vezes, deverá responder objetivamente perante seus erros ou falta de fiscalizar aqueles que, por ato descentralizador do poder, age em seu nome e a despeito de sua conduta, causa dano ao usuário do sistema público de transporte, seja de forma direta ou indireta.

## REFERÊNCIAS

AGUILLAR, F. H. **Direito econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 8 out. 2015.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.784 de 29 de janeiro 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.597 de 24 de março de 2008. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2011, com o objetivo de fomentar as exportações do País; altera o art. 4º da Lei n. 12.409, de 25 de maio de 2011; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 mar. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2016.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

KERLING, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EDUSP, 1979.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e contrato administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

NOHARA, I. P. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2014.

PORTUGAL. **Lei n. 75 de 12 de setembro de 2013**. Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161 da Constituição. Disponível em: <[http://www.uf-lpbc.pt/downloads/43001459\\_ddea.pdf](http://www.uf-lpbc.pt/downloads/43001459_ddea.pdf)>. Acesso em: 24 abr. d 2016.

REGO, S. R. S. **Processo licitatório**: contraditório e ampla defesa – doutrina e jurisprudência. São Paulo: Edipro, 2003.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualificativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WADA, A. A. L. A fiscalização dos contratos de concessão dos serviços públicos de saneamento. **Caderno de Iniciação Científica (PAIC)**, Curitiba, v. 1, n. 16, p. 503-521, 2014/2015. Disponível em: <[http:// cadernopaic.fae.edu/cadernopaic/issue/view/3](http://cadernopaic.fae.edu/cadernopaic/issue/view/3)>. Acesso em: 24 abr. 2016.