



<b>Processo nº</b>	30355-0200/20-0
<b>Matéria:</b>	REPRESENTAÇÃO
<b>Poder:</b>	EXECUTIVO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
<b>Gestor:</b>	NELSON MARCHEZAN JÚNIOR
<b>Representante:</b>	SINERGY NOVAS MÍDIAS LTDA.

Vistos em Gabinete.

Trata-se de Representação **recebida neste Gabinete às 16h14min do dia 03-11-2020**, por meio da qual foram suscitadas possíveis irregularidades no Edital de Concorrência Nacional nº 13/2020 do Executivo Municipal de Porto Alegre.

O objeto da licitação é a “concessão dos serviços públicos de remoção, remanejamento, fornecimento, instalação e manutenção de abrigos de ônibus, bem como fornecimento, instalação e manutenção de câmeras de monitoramento, no Município de Porto Alegre, com a exclusividade da concessionária na exploração comercial dos espaços publicitários desses equipamentos” (peça 3106739, p. 01).

Em suma, a Representante criticou o momento de realização da licitação, em meio à pandemia ocasionada pelo COVID-19, tendo em vista as dificuldades financeiras experimentadas pelas empresas que exploram publicidade em mídia exterior, em especial as nacionais e locais, para participar do certame, bem como as incertezas advindas acerca do Relatório Econômico-Financeiro, documento que, confeccionado em momento anterior à epidemia, não cumpriria com o objetivo de subsidiar a concessão. Além disso, suscitou ilegalidade consistente na alteração do Edital às vésperas da data aprazada para a abertura das propostas, sem republicação nos termos do artigo 21 da Lei nº 8.666/1993. Requereu o deferimento de tutela de urgência, a fim de ser determinada a suspensão do procedimento licitatório.

Juntada documentação.

É o relatório.



## DECIDO

I – O deferimento de qualquer tutela de urgência pressupõe o atendimento a dois requisitos, isto é, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. O primeiro consiste na verossimilhança das alegações que embasam o pedido cautelar. O segundo, no perigo (prejuízo) da demora da prestação jurisdicional, caso o pedido seja concedido somente ao final do processo (e não de forma liminar, como postulado).

a) A análise do processado permite inferir, ainda que em juízo sumário, pela verossimilhança, ao menos de parte das alegações contidas na Representação.

Com efeito, dispõe o artigo 21 da Lei de Licitações, no pertinente:

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

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

(...)

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

**I - quarenta e cinco dias para:**

a) concurso;

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

**II - trinta dias para:**



a) **concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior;**

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão;

IV - cinco dias úteis para convite.

§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

§ 4º **Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.** (Grifou-se.)

No caso concreto, entendo que o argumento oferecido pelo Município para a regularidade do procedimento, no julgamento da impugnação administrativa apresentada pela ora Representante<sup>1</sup>, no sentido de que as alterações promovidas no edital não afetariam a formulação das propostas, não pode ser aceito com segurança, ao menos diante dos subsídios disponíveis até o momento, nos limites, friso, de uma cognição sumária.

Assim constou na Errata de Edital publicada em 26-10-2020<sup>2</sup>, ou seja, quatro dias antes da data marcada para a abertura das propostas (30-10-2020):

O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, através da Superintendência de Licitações e Contratos da Secretaria Municipal da Fazenda, por meio da Comissão Especial de Licitação dos Programas Estruturantes e Projetos Prioritários, instituída pelas Portarias nº 7960206, de 26/08/2019 e nº 8738942, de 13/11/2019, torna pública a ERRATA 01 do Edital e Anexos da licitação na modalidade **CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 13/2020 - PROCESSO 20.0.000076556-3**, para Concessão dos Abrigos de Ônibus, que passa a ter as seguintes alterações:

- **No item 4.1.3. do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA:**

<sup>1</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?reg=94&p\\_secao=256](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?reg=94&p_secao=256)

<sup>2</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/ver\\_conteudo.php?protocolo=303498](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/ver_conteudo.php?protocolo=303498)



**Onde se lê:** Os ABRIGOS DE ÔNIBUS pré-existentes removidos pela CONCESSIONÁRIA durante a instalação dos novos, referidos nos itens 4.1.1.1 e 4.1.1.3, deverão ser entregues, em condições de uso, conforme item 4.1.2.

**Leia-se:** Os ABRIGOS DE ÔNIBUS pré-existentes removidos pela CONCESSIONÁRIA durante a instalação dos novos, referidos nos itens 4.1.1.1 e 4.1.1.3 deverão ser entregues, nas mesmas condições prévias ao momento de retirada, conforme item 4.1.2.

**- Inclusão do item 7.10.11. do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA:**

**Leia-se:** Novos elementos de mobiliário urbano dotados de publicidade e não contemplados no objeto deste CONTRATO deverão respeitar um distanciamento de, no mínimo, 40 (quarenta) metros em relação aos abrigos de ônibus sejam objeto do presente CONTRATO.

**- No item 5.8 do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA:**

**Onde se lê:** 5.8 O prazo para finalização de todas as atividades de implantação no PLANO DE IMPLANTAÇÃO deverá, obrigatoriamente, prever um limite máximo de implantação de 60 (sessenta) meses para todos os ABRIGOS DE ÔNIBUS.

**Leia-se:** O prazo para finalização de todas as atividades de implantação no PLANO DE IMPLANTAÇÃO deverá, obrigatoriamente, prever um limite máximo de implantação de 60 (sessenta) meses para todos os ABRIGOS DE ÔNIBUS, prevalecendo este limite máximo sobre quaisquer resultados superiores a 60 (sessenta) obtidos por meio da aplicação da fórmula matemática indicada no item 5.3 do presente Anexo.

**- No item 5.9.1. do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA:**

**Onde se lê:** A instalação das câmeras de monitoramento deverá, obrigatoriamente, ser realizada de forma concomitante à instalação do ABRIGO DE ÔNIBUS ao qual se refere.

**Leia-se:** A instalação das câmeras de monitoramento deverá, obrigatoriamente, ser realizada de forma concomitante à instalação do ABRIGO DE ÔNIBUS ao qual se refere, desde que esteja disponível a conexão de fibra ótica para instalação das câmeras.

**- No item 7.9.8. do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA:**

**Onde se lê:** O painel deverá ser projetado e fabricado para operação contínua e efetiva durante 24 (vinte e quatro) horas por dia sem interrupções.

**Leia-se:** O painel deverá ser projetado e fabricado para operação contínua e efetiva, sem interrupções, enquanto houver o funcionamento de linhas de ônibus.

**- No item 8.2, alínea "f" do ANEXO III - MINUTA DO CONTRATO:**



**Onde se lê:** disponibilizar, mensalmente, 4% (quatro por cento) de todos os anúncios publicitários instalados pela CONCESSIONÁRIA no âmbito deste CONTRATO para veiculação de mídias institucionais de interesse do PODER CONCEDENTE, conforme item 7.10.7 do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA;

**Leia-se:** disponibilizar, mensalmente, 4% (quatro por cento) de todos os painéis publicitários instalados pela CONCESSIONÁRIA no âmbito deste CONTRATO para veiculação de mídias institucionais de interesse do PODER CONCEDENTE, conforme item 7.10.7 do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA;

**- A exclusão do item 24.11 do ANEXO III - MINUTA DO CONTRATO**

**- Inclusão do item 11.27 do EDITAL:**

**Leia-se:** Serão aceitos documentos assinados por meio de assinatura com certificação digital ICP-Brasil, desde que seja possível a averiguação de suas validades por intermédio de consulta pela COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO ao endereço eletrônico neles indicado, não sendo necessária autenticação em cartório para os mesmos.

**- Inclusão da alínea "g" do item 15.1 do EDITAL:**

**Leia-se:** g) declaração de pleno conhecimento dos locais para instalação dos abrigos de ônibus previstos no Anexo II, nos termos do modelo de declaração do Anexo IV Modelo D.

**- Na Aba "Introdução", Item 3, do ANEXO II - RELAÇÃO DE LOCAIS DE INSTALAÇÃO DOS ABRIGOS DE ÔNIBUS:**

**Onde se lê:** Na aba "Abrigos Obrigatórios", encontram-se os locais nos quais deverão ser instalados, de forma obrigatória, a quantidade de X PARADAS DE ÔNIBUS (somando-se as ESTAÇÕES DE CORREDORES DE ÔNIBUS), as quais contemplam um total de 1144 ABRIGOS DE ÔNIBUS.

**Leia-se:** Na aba "Abrigos Obrigatórios", encontram-se os locais nos quais deverão ser instalados, de forma obrigatória, a quantidade de 813 (oitocentas e treze) PARADAS DE ÔNIBUS (somando-se as ESTAÇÕES DE CORREDORES DE ÔNIBUS), as quais contemplam um total de 1.144 (mil, cento e quarenta e quatro) ABRIGOS DE ÔNIBUS.

**- Na Aba "Introdução", Item 4, do ANEXO II - RELAÇÃO DE LOCAIS DE INSTALAÇÃO DOS ABRIGOS DE ÔNIBUS:**

**Onde se lê:** Na aba "Abrigos Adicionais", encontram-se os demais locais das PARADAS DE ÔNIBUS residuais disponíveis para escolha da oferta adicional por parte da LICITANTE em sua PROPOSTA COMERCIAL, as quais poderão somar, até XXX ABRIGOS DE ÔNIBUS adicionais aos obrigatórios.



**Leia-se:** Na aba "Abrigos Adicionais", encontram-se os demais locais das PARADAS DE ÔNIBUS residuais disponíveis para escolha da oferta adicional por parte da LICITANTE em sua PROPOSTA COMERCIAL, as quais poderão somar, até 4.181 (quatro mil cento e oitenta e um) ABRIGOS DE ÔNIBUS adicionais aos obrigatórios.

**- No item 6 do ANEXO II - RELAÇÃO DE LOCAIS DE INSTALAÇÃO DOS ABRIGOS DE ÔNIBUS, Explicação das tipologias dos ABRIGOS DE ÔNIBUS existentes - COLUNA "J":**

**Onde se lê:** Abrigo Tipo M3. Dimensões: 4m (oito metros) x 2m (dois metros). Abrigo em estrutura metálica com duas hastes de tubo de ferro galvanizado. O telhado é composto por estrutura de barras de metalon soldadas e telhas de zinco fixadas a esta estrutura por parafusos auto perfurantes.

**Leia-se:** Abrigo Tipo M3. Dimensões: 4m (quatro metros) x 2m (dois metros). Abrigo em estrutura metálica com duas hastes de tubo de ferro galvanizado. O telhado é composto por estrutura de barras de metalon soldadas e telhas de zinco fixadas a esta estrutura por parafusos auto perfurantes.

**- No item 6 do ANEXO II - RELAÇÃO DE LOCAIS DE INSTALAÇÃO DOS ABRIGOS DE ÔNIBUS, Explicação das tipologias dos ABRIGOS DE ÔNIBUS existentes - COLUNA "J":**

**Onde se lê:** Abrigo Tipo M4. Dimensões: 4m (doze metros) x 2m (dois metros). Abrigo em estrutura metálica com duas hastes de tubo de ferro galvanizado. O telhado é composto por estrutura de barras de metalon soldadas e telhas de zinco fixadas a esta estrutura por parafusos auto perfurantes.

**Leia-se:** Abrigo Tipo M4. Dimensões: 4m (quatro metros) x 2m (dois metros). Abrigo em estrutura metálica com duas hastes de tubo de ferro galvanizado. O telhado é composto por estrutura de barras de metalon soldadas e telhas de zinco fixadas a esta estrutura por parafusos auto perfurantes.

**- No Modelo K do Anexo IV do Edital:**

**Onde se lê:** O [LICITANTE], inscrito no CNPJ/MF sob o nº [•], por seu(s) representante(s) legal(is), [Nome], portador(a) da Carteira de Identidade nº [•] e do CPF nº [•], declara que o atestado apresentado para fins de atendimento do subitem 16.4.6.1 do EDITAL foi emitido em nome de empresa CONTROLADA, CONTROLADORA ou de entidade(s) sujeita(s) ao mesmo CONTROLE, a empresa [•], inscrita no CNPJ/MF sob o nº [•], conforme organograma abaixo.

**Leia-se:** O [LICITANTE], inscrito no CNPJ/MF sob o nº [•], por seu(s) representante(s) legal(is), [Nome], portador(a) da Carteira de Identidade nº [•] e do CPF nº [•], declara que o atestado apresentado para fins de atendimento do subitem 15.4.6.1 do EDITAL foi emitido em nome de empresa CONTROLADA, CONTROLADORA ou de





entidade(s) sujeita(s) ao mesmo CONTROLE, a empresa [•], inscrita no CNPJ/MF sob o nº [•], conforme organograma abaixo.

**- Na capa do Projeto Referencial dos Abrigos de Ônibus tipo A e tipo B:**

**Onde se lê:** Anexo VII - PROJETO REFERENCIAL DOS ABRIGOS DE ÔNIBUS TIPO A E TIPO B.

**Leia-se:** Anexo VI - PROJETO REFERENCIAL DOS ABRIGOS DE ÔNIBUS TIPO A E TIPO B. (Grifos existentes no original.)

Como se observa, houve o preenchimento de lacunas, relativas ao número de paradas e abrigos de ônibus a serem instalados (item 3 do Anexo 2), e retificação quanto às dimensões dos abrigos existentes, a serem substituídos pela concessionária (item 6 do Anexo 2), além da inclusão de alíneas, dentre as quais a que dispõe, por exemplo, sobre a necessidade de declaração de pleno conhecimento dos locais para a instalação dos abrigos (constante do título “15. Dos Documentos de Habilitação – Envelope 3”). Diante disso, entendo que não há como assegurar que se trate de modificações de caráter secundário ou irrelevante, que não afetem a habilitação ou mesmo a formulação das propostas, como ressalva o mencionado § 4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/1993 para fins de dispensa do cumprimento dos prazos de republicação do instrumento convocatório.

O mesmo se pode afirmar em relação a cláusulas que, com os acréscimos efetuados através da errata, importaram flexibilização, como, por exemplo, a possibilidade de entrega dos abrigos pré-existentes (a serem removidos pela concessionária) na situação em que se encontrarem, e não mais em condições de uso, como anteriormente previsto, e a obrigação, que antes era irrestrita, de instalação de câmeras de monitoramento de modo concomitante à colocação do novo abrigo, a qual passou a ser devida desde que esteja disponível a conexão por fibra ótica no local (itens 4.1.3 e 5.9.1 do Anexo I – Termo de Referência).

A respeito da matéria, considero oportuno citar excerto da obra de Marçal Justen Filho:

Podem existir defeitos no instrumento convocatório. Também pode apurar-se a conveniência de alterar condições nele previstas. Essas alterações tanto podem surgir de modo espontâneo no seio da Administração como ser provocadas por manifestações de interessados. A Administração tem total liberdade para alterar as condições inseridas no instrumento convocatório (respeitada a lei, é claro). Porém, a alteração não pode frustrar a garantia do prazo



mínima prevista no § 2º. Se a Administração introduzir alteração após publicado o aviso, deverá renovar-se a publicação. Se assim não fosse, haveria redução do prazo mínimo. Admite-se, porém, a desnecessidade da nova publicação quando a alteração for secundária e irrelevante para formulação das propostas.

### 3.1) Alterações irrelevantes

O que se entende por "não afetar a formulação das propostas"? O dispositivo tem de ser interpretado segundo o princípio da razoabilidade. **Em princípio, toda e qualquer alteração do edital afeta a formulação das propostas. Excluídas questões totalmente irrelevantes, que nem precisariam ser objeto de disciplina no edital, a quase totalidade das regras ali previstas são consideradas para fins de elaboração das propostas.**

O problema fundamental reside na viabilidade de elaboração das propostas segundo o prazo original. Ou seja, é obrigatório reabrir o prazo quando a inovação trazida não puder ser atendida no prazo remanescente. Assim, por exemplo, modificar data ou local de entrega de propostas não envolvem maior problema para os licitantes. O mesmo se diga quanto a modificações acerca das condições de participação ou de elaboração de propostas que não importem ampliação de encargos ou substituição de dados.

A questão é problemática, eis que poderá afetar-se indiretamente o interesse dos licitantes. Assim, por exemplo, imagine-se que a Administração delibere dispensar a exigência de apresentação de um certo documento. É obvio que isso afeta a formulação das propostas: afinal, os licitantes teriam sua situação simplificada. Suponha-se, porém, que um potencial interessado não dispusesse daquele documento e, por decorrência, tivesse deliberado não participar da licitação. Ao suprimir a exigência, a Administração modificou radicalmente as condições da licitação e o sujeito passou a ter interesse concreto e real de participar. Para tanto, deverá dispor do prazo necessário e adequado para elaborar sua proposta e obter os demais documentos exigidos. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 9ª ed. Belo Horizonte: Dialética, 2002, fls. 196 e 197) (Grifou-se.)

A sobredita transcrição doutrinária consta de alguns Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União – TCU<sup>3</sup>, todos eles apontando para

<sup>3</sup> Acórdãos TCU nºs 551/2008 – Plenário, 2255/2008 – Plenário e 2632/2008 – Plenário. No mesmo sentido, outros Acórdãos do TCU, cujas ementas encontram-se na obra "Licitações e Contratos. Orientações e jurisprudência do TCU" (fls. 283 a 300). Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>





a necessidade de divulgação de qualquer modificação promovida no edital, com a reabertura do prazo inicialmente estabelecido, exceto quando comprovadamente a alteração não influencie na elaboração das propostas nem na preparação dos documentos de habilitação, o que não parece ser o caso dos autos, ao menos diante dos elementos até então coligidos ao processo.

Saliento que, na esteira da indigitada doutrina, há decisão do TCU destacando a importância da republicação do edital, com reabertura de prazo, inclusive, quando se diminuem as exigências de habilitação, pois tal medida possibilita, como visto, uma amplitude ainda maior do número de participantes na disputa<sup>4</sup>.

Ou seja, a necessidade de republicação é a regra, e advém da alteração de qualquer parte do edital que interfira nas condições da disputa, devendo a exceção estar devidamente demonstrada e estreme de dúvidas, correspondendo a circunstância totalmente irrelevante para a habilitação ou elaboração das propostas, pelos licitantes (por exemplo, adiamento ou alteração do local da sessão de abertura das propostas).

Assim, ainda que se mostrem, após a dilação probatória, plenamente justificadas a ausência de republicação do Edital em conformidade com as disposições do artigo 21 da Lei de Licitações, bem como a deflagração do competitivo no momento atual, em meio à pandemia, situação também criticada pela Representante, considero presentes nos autos indicativos suficientes de possível afronta a regras e a princípios que regem as contratações públicas.

b) De igual modo, considero existente o *periculum in mora*, na medida em que o recebimento das propostas ocorreu em 30-10-2020, e o julgamento e classificação das propostas em 03-11-2020, tendo sido designada a sessão para a abertura dos envelopes referentes à habilitação para 04-11-2020, às 10h<sup>5</sup>. Assim, é possível que, em curto lapso temporal, venham a ser adotados outros procedimentos num certame eventualmente eivado de irregularidades, em infringência a normas que regulam a atividade administrativa, e em possível dano ao interesse público.

De outro lado, e não obstante a narrativa até aqui consignada, entendo que a falta de condições para o aprofundamento do exame da matéria (sobretudo em função do exíguo prazo disponível para apreciação do pedido

<sup>4</sup> Acórdão nº 1197/2010 – Plenário.

<sup>5</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/ver\\_conteudo.php?protocolo=304130](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/ver_conteudo.php?protocolo=304130)



liminar) justifica, inclusive em nome da racionalidade e sem prejuízo do comando aqui exarado, que sejam preservados, se assim entender a Administração, os atos já praticados, até a deliberação final desta Corte acerca do mérito.

II – Isso posto, com base no que dispõem os artigos 12, inciso XI, do Regimento Interno desta Casa, e 10, inciso I, combinado com o 17, ambos da Resolução TCE nº 1.112/2019, **defiro parcialmente a tutela de urgência requerida, determinando a suspensão da Concorrência Nacional nº 13/2020 do Executivo Municipal de Porto Alegre, na fase em que se encontrar, até ulterior pronunciamento deste Tribunal a respeito da matéria.**

Determino, ademais, que o senhor Nelson Marchezan Júnior, Administrador do Município, seja intimado da presente decisão, de acordo com as normas de regência, a fim de que adote as providências necessárias ao cumprimento desta ordem, bem como para, querendo, prestar informações, em 5 dias úteis (art. 10, inc. II, c/c art. 17 da Resolução TCE nº 1.112/2019).

Cientifiquem-se o Ministério Público de Contas – MPC (art. 36, inc. VII, do RITCE), o Controle Interno do Município (art. 4º, parágrafo único, da Resolução TCE nº 1.112/2019) e a Representante.

Após, à Direção de Controle e Fiscalização desta Casa para análise dos eventuais esclarecimentos apresentados (art. 10, inc. III, c/c art. 17 da Resolução TCE nº 1.112/2019), bem como das questões trazidas no âmbito da Representação em causa, considerando não apenas as razões invocadas pela Representante, mas também a eventual existência de outras inconformidades no edital, em suas retificações ou em seus anexos.

Ao SEPROC para adoção das providências de estilo.

Gabinete, em 04-11-2020.

Conselheiro Cezar Miola,  
Relator.