



## Acórdão 00610/2020-6 - 1ª Câmara

**Processo:** 12801/2019-9

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** CETURB-GV - Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Representante:** ASSOCIACAO DOS LOJISTAS DOS TERMINAIS DA GRANDE VITORIA-GV

**Responsável:** NEILA JOELMA SCALSER COIMBRA, RAPHAEL TRES DA HORA

**Terceiro interessado:** Unidade Gestora (Ministério Público do Estado do Espírito Santo)

**Procuradores:** MARCO TULIO RIBEIRO FIALHO (OAB: 14586-ES), RIBEIRO FIALHO & ADVOGADOS ASSOCIADOS (CNPJ: 14.295.808/0001-58), SERGIO PADILHA MACHADO (OAB: 9950-ES)

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –  
REPRESENTAÇÃO – IMPROCEDENTE –  
CIENTIFICAR – REMETER – ARQUIVAR.**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:**

### **I - RELATÓRIO**

Cuidam os autos de Representação, ajuizada nesta Corte de Contas pela Associação dos Lojistas dos Terminais da Grande Vitória – ALOTUR - GV, em face da Companhia de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo - CETURB, suscitando possíveis irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico 04/2019 (que substituiu o 02/2019) – Processo 1109/2019, cujo objeto consiste na “(...) exploração comercial de lojas localizadas nos terminais urbanos de integração de Laranjeiras e Carapina”, sendo o total de 5 pontos comerciais postos para cessão

remunerada do uso – lojas 02, 33, 01, 03, 04.

Em breve síntese, a Representante suscita que o certame recai sobre objeto juridicamente impossível/ilícito, na medida em que os espaços comerciais postos para locação se encontram cedidos aos associados da Representante, sob termos de permissão de uso, que teriam sido juridicamente validados por meio de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, com a chancela de membro do Ministério Público Estadual e validade até outubro de 2024.

Além disso, alega a incompatibilidade entre a realização de licitação e o desejo do Estado em realizar Parcerias Público Privadas, e que tal medida poderia acarretar em prejuízo ao erário público, bem como inobservância à normas e princípios legais. Ao final, requer a concessão de medida cautelar para suspender o certame na fase em que se encontrar até que haja deliberação de mérito por esta Corte, que pretende a procedência.

Diante dos fundamentos que alicerçam a presente representação, considerando imperiosa a requisição de informações com vistas a subsidiar a completa formação do juízo cognitivo sumário acerca das questões impugnadas, determinou-se a notificação dos responsáveis Neila Joelma Scalser Coimbra (Pregoeira da Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo – CETURB-GV/ES), Raphael Três Hora (Diretor Presidente da CETURB-GV/ES) e o Procurador Geral do Ministério Público Estadual para que se manifestassem, inclusive juntando documentos que entendessem necessários, frente à representação interposta.

Devidamente notificados, apenas a Sra. Neila Joelma Scalser Coimbra e o Sr. Raphael Três Hora compareceram aos autos apresentando informações e documentação, apresentando contrapontos em relação aos elementos trazidos pela parte Representante, ditos como irregulares.

Os autos foram ao Núcleo de Controle Externo de Regimes Especiais – NRE para

análise quanto à presença dos requisitos da cautelar, tendo sido elaborada a Instrução Técnica Conclusiva 2866/2019, que concluiu pelo não conhecimento da representação, ante a ausência de requisitos de admissibilidade, e, caso o Relator entendesse pelo conhecimento da demanda, propôs o indeferimento da cautelar e a improcedência da representação, eis que a questão teria viés nitidamente privado, extrapolando a competência desta Corte de Contas.

Ao Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 3813/2019, da lavra do Procurador Luciano Vieira, divergiu do posicionamento técnico no sentido de que **(i)** a ausência do documento que demonstrasse a habilitação da ALOTUR-GV para representar seus associados não seria suficiente para não conhecer a representação, uma vez que a Ata da Assembleia Geral Ordinária da Associação, de 19/06/2018, a legitimaria para isso; **(ii)** alternativamente, sendo outro o entendimento deste Relator, que fosse recebida a manifestação ministerial como aditamento à representação, de modo a suprir a ilegitimidade da Representante e, assim, restarem preenchidos os requisitos de admissibilidade; **(iii)** no mérito, pelo deferimento da cautelar para que a CETURB-GV se abstenha de celebrar contratações decorrentes do Pregão Eletrônico 6/2019.

Diante disso, proferiu-se a Decisão 2720/2019 – Segunda Câmara, que em seu dispositivo fez consignar o conhecimento da representação, o indeferimento da medida cautelar pretendida e a cientificação dos envolvidos.

Na sequência, retornaram os autos à unidade técnica, que por meio da Instrução Técnica Conclusiva 4520/2019, opinou pela improcedência da representação, sob o argumento de que não haveria irregularidade no certame em discussão.

Retornaram os autos ao Ministério Público de Contas, que através do Parecer 1392/2020, se manifestou pela procedência da representação, considerando, em síntese dos argumentos já defendidos no Parecer 3813/2019.

É o que importa relatar.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

Numa análise detida dos autos, verifica-se que o Edital de Pregão Eletrônico nº 4/2019, lançado pela Companhia de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo – CETURB-GV tem como objeto a exploração comercial de lojas localizadas nos terminais urbanos de integração de Laranjeiras e Carapina, sendo o total de cinco pontos comerciais submetidos à licitação.

As alegações da Representante para sustentar a ilegalidade no certame em discussão são no sentido de que o edital recai sobre objeto juridicamente impossível, na medida em que os espaços comerciais postos para locação se encontram cedidos a seus associados, por meio de termos de permissão de uso, que teriam sido validados por Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, com a chancela de membro do Ministério Público Estadual, com validade até outubro de 2024, os responsáveis refutaram as alegações postas, alegando que não há TAC vigente, eis que o instrumento não teria sido aprovado pelo Conselho de Administração da CETURB-GV, como exige a Resolução 9/2019 e consta como condição de validade inserta na cláusula décima do TAC.

Aduziram, também, que tal impedimento ao cumprimento do TAC foi informado ao MPES em 06/03/2019, tendo essa informação sido reforçada em recente reunião entre o representante do órgão ministerial, o Promotor de Justiça Dr. Hermes Zanetti, a CETURB-GV e a ALOTUR-GV. Além disso, suscitaram que as lojas em licitação estão desocupadas, em cumprimento à decisão judicial limitar concedida em ação de reintegração de posse em favor da CETURB-GV, bem como que o certame se presta a atender o interesse público e determinação do TCEES, e ainda que a permissão para uso de bens públicos é precária, não havendo direito de permanência dos permissionários.

A unidade técnica se posicionou pela improcedência da representação, haja vista que o procedimento licitatório observaria às exigências legais, bem como que as lojas em

questão se encontravam desocupadas, por determinação judicial, além da constatação de que o TAC firmado em 2018 não teria sido homologado pelo CONSAD. Ainda, considerou que a pretensão da Representante ofende os princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade.

Instado a se manifestar, o órgão ministerial aduziu a ilegalidade da deflagração do Pregão Eletrônico nº 6/2019 pela CETURB-GV em descumprimento ao pactuado no TAC de 2018, uma vez que seu prosseguimento poderia ocasionar gastos à CETURB-GV, advindos da obrigação de indenizar os permissionários pelos prejuízos decorrentes da revogação da permissão firmada quando do TAC, em violação ao princípio da boa-fé administrativa e da economicidade, demonstrando, assim, o *fumus boni iuris*, além do justificado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio pela deflagração da licitação em descumprimento ao TAC, de forma a caracterizar o *periculum in mora*.

Diante dos elementos contidos nos autos, proferiu-se a Decisão 2720/2019, que indeferiu a cautelar pretendida, por não reputar presente a plausibilidade do direito alegado, materializado na fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*), carecendo, assim, dos requisitos autorizadores de concessão da medida.

Em seus fundamentos, apontou-se que a controvérsia pairava, essencialmente, sobre a inequívoca incerteza acerca da prevalência do Termo de Ajustamento de Conduta firmado em 2014, seguido da assinatura de outro Termo de Ajustamento de Conduta em 2017 entre o Ministério Público Estadual e a CETURB-GV, dessa vez sem a participação da ALOTUR-GV, especialmente quando se nota a discussão acerca da necessidade de cumprimento da condicionante de validade imposta na cláusula décima do referido TAC, consubstanciada na ausência de aprovação do segundo documento pelo Conselho de Administração da CETURB-GV (CONSAD).

Somado a isso, tem-se que, em que pese a informação trazida pelos responsáveis nos autos de que já se encontra judicializada a reintegração de posse de imóveis em terminais urbanos de integração da Grande Vitória, tendo sido concedidas liminares

em favor da CETURB-GV nesse sentido, sobreveio o elemento de que tais decisões têm sido suspensas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, quando do julgamento de agravos de instrumento interpostos, ao ser considerada justamente a incerteza quanto ao direito perseguido e a ponderação acerca da necessidade de se proporcionar uma conciliação.

Em complemento à instrução processual, a unidade técnica, desta vez por meio da peça técnica conclusiva, aduziu que os agravos de instrumento decididos pelo TJES, que revogaram decisões liminares de reintegração de posse concedidas em favor da Ceturb-GV a fim de manter os permissionários na posse até julgamento definitivo, dizem respeito às lojas 3 do Terminal Ibes, 27 do Terminal Laranjeiras, 17 e 18 do Terminal Laranjeiras, 2 e 7 do Terminal Campo Grande, sendo que nenhuma dessas lojas é objeto do Pregão Eletrônico 6/2019 da Ceturb-GV, cujos objetos são as lojas 2 e 33 do Terminal Laranjeiras e 1, 3 e 4 do Terminal Carapina.

Além disso, tais decisões não são definitivas, tampouco se manifestaram sobre eventual suspensão do Pregão Eletrônico 6/2019, uma vez que as liminares de reintegração de posse revogadas pelos agravos de instrumento citados pelo MPC não foram concedidas para os antigos permissionários das lojas objeto do Pregão Eletrônico 6/2019.

A despeito de não se referir às lojas objeto do certame em discussão, torna-se pertinente salientar que, em que pese o posicionamento defendido pelo TJES para suspender a reintegração de posse perseguida pela CETURB-GV e mantido também em sede de embargos declaratórios (0023167-15.2018.8.08.0035), os autos principais da ação de reintegração/manutenção de posse (0003920-48.2018.8.08.0035) foram levados a julgamento, de cuja sentença se extrai o seguinte dispositivo:

Forte em tais razões, JULGO PROCEDENTES os pedidos autorais e AUTORIZO A REINTEGRAÇÃO DE POSSE à CETURB/GV da Loja no 03 do Terminal Urbano de Integração do IBES.

Ademais, acerca da alegação lançada pelo órgão ministerial em seu Parecer 3813/2019 no sentido de que a celebração da contratação decorrente do certame em tela culminariam em dever de indenizar aos antigos permissionários das lojas, eventuais reparações porventura devidas pela Ceturb-GV, muito provavelmente serão decididas no âmbito judicial, uma vez que já existem mais de 60 ações de reintegração de posse promovidas pela Ceturb-GV em desfavor dos permissionários, caso se apure ilegalidades, após o devido processo legal.

No que se refere aos aspectos que norteiam o TAC em discussão, observou a unidade técnica que o documento firmado entre a Ceturb-GV, a Alotur e o MPES, (i) foi assinado em 21 de outubro de 2014, (ii) abrangia apenas os lojistas que exploravam as lojas dos terminais, sem prévio processo licitatório, (iii) tinha duração de cinco anos a contar de sua assinatura, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da Ceturb-GV, e (iv) estabeleceu que os lojistas deveriam desocupar as lojas ao fim do prazo se já não estivessem desocupadas.

Ainda, o corpo técnico reforçou o entendimento de que o TAC firmado em 2018 dependia da aprovação do Conselho de Administração da Ceturb-GV (CONSAD), que não ocorreu, como demonstra o evento 30 dos autos, sendo tal condição indispensável a sua validade, conforme cláusula décima do TAC, bem como que o documento já se encontrava com sua validade expirada, sem que tenha sido homologada sua prorrogação pelo CONSAD --- condição de validade do TAC.

Não bastasse, reputou a área técnica que a pretensão da Representante pretende a violação aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, bem como os artigos 6º, *caput*, e 8º, parágrafo único, da Resolução 17/2002, de 2 de setembro de 2002, do Conselho de Administração da Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória - Ceturb-GV<sup>1</sup>, homologada pelo Decreto Estadual 1073-R/2002, de 10 de setembro de 2002, que trata do Regulamento dos Terminais de Integração do

---

<sup>1</sup> Disponível em:

<[https://setop.es.gov.br/Media/SETOP/Licitacao/CONCORRENCIA\\_02\\_2014\\_REVISAO\\_01\\_SEGUNDA\\_PA\\_RTE.pdf](https://setop.es.gov.br/Media/SETOP/Licitacao/CONCORRENCIA_02_2014_REVISAO_01_SEGUNDA_PA_RTE.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2020.

Transcol, uma vez que busca perpetuar a ocupação de bens públicos por privados, sem prévio processo licitatório, como é possível aferir do precedente judicial e do trecho normativo a seguir transcritos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PERMISSÃO DE USO. TERMINAL RODOVIÁRIO. REDEFINIÇÃO DE ESPAÇOS. LEI DISTRITAL 4.954/12. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. ATO LEGAL. SENTENÇA MANTIDA.

I. A exploração de atividade econômica em espaços públicos localizados em terminais rodoviários atende ao disposto na Lei Distrital 4.954/12.

II. **Ancorada no princípio da supremacia do interesse público, a permissão de uso de bem público não confere ao permissionário estabilidade hábil a impedir que a Administração Pública promova as mudanças exigidas pelo bem comum.**

III. **A permissão de uso, ato precário subserviente ao interesse público, não se ergue como barreira à modificação que foi precedida de todos os requisitos legais.**

IV. **Não viola direito subjetivo dos permissionários** redefinição de espaços públicos realizada em conformidade com o artigo 22 da Lei Distrital 4.954/12.

V. Recurso conhecido e desprovido.

(Acórdão n.945223, 20130111901215APC, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA 4ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 11/05/2016, Publicado no DJE: 09/06/2016. Pág.: 292/308 (destacou-se))

**REGULAMENTO DOS TERMINAIS URBANOS DE INTEGRAÇÃO DE PASSAGEIROS DO SERVIÇO INTERMUNICIPAL DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA**

[...]

**CAPÍTULO II**

**DA FINALIDADE, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO**

[...]

**DAS LOJAS E ÁREAS DELEGADAS**

**Art. 6º.** As Lojas e áreas destinadas à instalação de unidades comerciais, e outras atividades, terão seus usos delegados a Pessoas Físicas ou Jurídicas que demonstrem capacidade na forma da lei, **selecionadas em licitação pública** e que se proponham ao exercício de atividades autorizadas pela CETURB-GV.

[...]

**Art. 8º.** Todas as outorgas de delegações de uso de lojas e áreas dos Terminais **serão obrigatoriamente remuneradas e os valores e formas de pagamento estabelecidos no edital de licitação.**

**Parágrafo Único.** **A licitação** para outorga de delegação de uso, a que se refere o caput deste artigo, **terá como critério de escolha a melhor oferta de pagamento pelos interessados**, a partir de um valor mínimo estabelecido pela CETURB-GV. (destacou-se)

Pelo exposto, não resta caracterizada nos autos ofensa ou risco de ofensa a interesse público, tampouco direito a ser resguardado aos antigos permissionários das lojas 2 e 33 do Terminal Laranjeiras e 1, 3 e 4 do Terminal Carapina, uma vez



que o Pregão Eletrônico 6/2019 da Ceturb-GV pretende resguardar os princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade contra a perpetuação de situação irregular que vem se prolongando no tempo e contra a qual já havia se insurgido o Ministério Público de Contas, cobrando providências da Ceturb-GV, através da Notificação Recomendatória 3/2018, revogada apenas em 23 de agosto de 2019.

Por derradeiro, acerca da alegação de que a licitação das lojas em destaque seria antieconômica, precedendo eventual concessão dos terminais, não se vê nos autos comprovação nesse sentido. Igualmente, quanto à suscitada contradição em licitar as lojas para, em momento próximo futuro, realizar a concessão de exploração dos terminais do Transcol, não há elementos que dêem arrimo a essa conclusão, haja vista que não se conhece a modelagem a ser adotada para a possível concessão, que, também, não está demonstrada nos autos.

Portanto, em **acolhimento ao entendimento técnico e divergindo do posicionamento ministerial**, entendo pela improcedência da representação, tendo em vista a ausência de configuração de irregularidade, com base nos elementos contidos nos autos.

### **III - CONCLUSÃO**

Diante do exposto, **acompanhando o entendimento técnico e divergindo do posicionamento ministerial**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
**Conselheiro Relator**

**1. ACÓRDÃO TC-610/2020:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. Conhecer** a Representação, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes no art. 94 da LC 621/2012;

**1.2. No mérito, julgar improcedente** a Representação, nos termos do art. 95, I da Lei Complementar 621/2012;

**1.3. Cientificar** os interessados do teor da decisão tomada por este Tribunal;

**1.4. Remeter** os autos ao Ministério Público de Contas, após a confecção deste Acórdão, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC nº 621/2012;

**1.5. Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

**2. Unânime.**

**3. Data da Sessão:** 24/07/2020 – 13ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator) e Sebastião Carlos Ranna de Macedo.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Secretária-adjunta das Sessões**