

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SALVADOR, ESTADO DA BAHIA.

Ementa – Licitação da Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus pelo Município de Salvador. Inoportunidade. Iminência da edição do Plano de Mobilidade Urbana e do novo PDDU de Salvador. Criação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador. Necessidade de planejamento integrado ao sistema de transporte metropolitano. Adesão compulsória dos Municípios. Posição firmada pelo STF. Indefinição do objeto licitado. Previsão de completa revisão do serviço licitado a partir de estudos técnicos futuros. Impossibilidade jurídica. Elaboração dos estudos técnicos pelos próprios concessionários vencedores. Conflito de interesses. Delegação ilegal do planejamento do desenvolvimento e do sistema de mobilidade urbanos. Vedação legal. Deficiência de fundamentação técnica quanto ao tempo de exploração do serviço; ao valor atribuído à outorga; e à estruturação tarifária. Insuficiência da participação da sociedade civil no certame. Procedimento licitatório inválido.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, apresentado pela Promotora de Justiça infrafirmada, em exercício na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Salvador, no uso de suas atribuições legais na defesa dos direitos coletivos e Interesses difusos, com endereço no Ministério Público do Estado da Bahia, 5ª Avenida, nº 750, térreo, sala 10, CAB, CEP 41745-004, Salvador/BA; e o **GRUPO AMBIENTALISTA DA BAHIA – GAMBÁ**, pessoa jurídica de direito privado, associação constituída e em funcionamento há mais de um ano, inscrita no CNPJ sob o nº 13.324.371/0001-70, com sede na Avenida Juracy

Magalhães Junior, nº 768, sala 102, Rio Vermelho, Salvador/BA, conforme cópia de seu estatuto em anexo, por seu advogado que abaixo subscreve, regularmente constituído pelo instrumento de mandato carreado aos autos, cujo endereço profissional é a Avenida Juracy Magalhães Junior, nº 768, sala 102, Rio Vermelho, Salvador/BA (sede do GAMBÁ), vêm, perante Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 127, *caput* e 129, II, III, IX, §1º, ambos da Constituição Federal; no art. 25, IV, a), da Lei 8625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público); nos arts. 796 e seguintes do Código de Processo Civil; nos arts. 1º, I, II, IV e VI, 2º parágrafo único, 4º, 5º, I, V, a) e b) e 21, todos da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública); e nos arts. 81, 82, I e IV e 91, todos da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor); e com base no Inquérito Civil nº 003.0.265246/2012, ajuizar a presente **AÇÃO CAUTELAR INOMINADA PREPARATÓRIA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA, COM PEDIDO LIMINAR INAUDITA ALTERA PARTE**, em face do **MUNICÍPIO DE SALVADOR**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede no Palácio Thomé de Souza, Praça Municipal, s/n, Centro, Salvador/BA; pelos fatos e fundamentos jurídicos delineados a seguir:

1 DOS FATOS

A cidade de Salvador, capital do Estado da Bahia e primeira capital do país, destaca-se no Brasil e no mundo por sua gastronomia, musicalidade, arquitetura, diversidade cultural e pela beleza de seu litoral. Situada na microrregião homônima, Salvador possui aproximadamente 2,9 milhões de habitantes (IBGE, 2013), sendo o Município mais populoso do Nordeste e o terceiro mais populoso do Brasil. Sua região metropolitana, conhecida como "Grande Salvador", segundo a Pesquisa de Origem e Destino da região metropolitana de Salvador realizada pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA) em 2012¹, possui 3.590.790 habitantes, o que a torna a metrópole mais populosa do Nordeste, a sétima do Brasil e uma das cento e vinte maiores do mundo, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU). Tais números demonstram o crescimento

¹ Disponível em: <<http://www.seinfra.ba.gov.br/mobilidade2012/mobilidade.html>>. Acesso em: 06 de agosto de 2014.

evolutivo da cidade e indicam seus consequentes desafios no que diz respeito à habitabilidade e à mobilidade urbana.

Em meio às atividades humanas como trabalho, estudo e lazer, a mobilidade² se sobressai como instrumento, sem a qual se torna impossível o desempenho de todas as outras. Aliás, não há como negar que a locomoção de pessoas e bens influencia fortemente os próprios aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento urbano, na medida em que a mobilidade urbana é, ao mesmo tempo, causa e consequência do desenvolvimento econômico-social, da expansão urbana e da distribuição espacial das atividades, sendo ela, portanto, merecedora de atenção e cuidado especiais por parte dos gestores públicos, dada a sua extrema importância para o progresso de qualquer cidade.

No passado, o transporte público do Município de Salvador já contou com bondes, ônibus elétricos, ônibus a gás, ascensores, trens, lanchas, saveiros e até navios a vapor, tendo, entretanto, abandonado tais modais e, como a maioria das grandes cidades brasileiras, priorizado o modal motorizado, especialmente, o ônibus. Contudo, com o passar dos anos, a precarização dos transportes públicos e a elevação dos índices de violência, associados ao desenvolvimento da cidade e à facilitação do acesso da população ao crédito, entre outros fatores, viriam incentivar a expansão da indústria automotiva, dando ensejo à explosão na venda de veículos, cujo resultado não poderia ser outro: a superutilização dos transportes individuais em detrimento dos transportes públicos e, conseqüentemente, o esfacelamento da mobilidade urbana de Salvador, com a instalação de um verdadeiro caos no trânsito da cidade, pois sua infraestrutura não suporta mais as necessidades de locomoção da população nestes moldes³.

Desta maneira, contemporaneamente, a capital baiana se depara com a eminente necessidade de investir no transporte público, através da implantação de uma rede multimodal e integrada de transportes que priorize os modais não

² Entendida como o conjunto de deslocamentos de pessoas e bens, com base nos desejos e necessidades de acesso ao espaço urbano por meio da utilização dos diversos modos de transporte.

³ Da Pesquisa de Origem e Destino da região metropolitana de Salvador realizada pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA) em 2012, já mencionada, extrai-se que todo o engarrafamento existente na cidade de Salvador é causado pelos 22,9% de sua população que utiliza o transporte individual para se locomover, em detrimento da ampla maioria, 77,1%, que usa os transportes coletivos (44,3%) e os não motorizados, especialmente a pé (32,8%). Disponível em: <<http://www.seinfra.ba.gov.br/mobilidade2012/mobilidade.html>>. Acesso em: 06 de agosto de 2014.

motorizados, bem como de desenvolvimento de uma infraestrutura urbana que possibilite a mobilidade sustentável, a fim de enfrentar os graves problemas pelos quais passa a cidade e atender aos comandos normativos da Lei Federal 12587/12, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Dentre os diversos avanços implementados pelo referido diploma, cumpre enfatizar a obrigatoriedade de os Municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes elaborarem os seus Planos de Mobilidade Urbana, de maneira integrada com os seus respectivos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU's), até o mês de abril de 2014, sob pena de tornarem-se impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência legal.

Até a presente data, o Município de Salvador não dispõe de seu Plano de Mobilidade Urbana, estando sendo elaborado, inclusive, um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) para a cidade⁴, cuja previsão de conclusão de seu anteprojeto é também abril de 2015⁵ o que, por hora, dificulta sobremaneira a realização de reformas estruturais para a melhoria na mobilidade urbana da capital baiana a longo prazo.

Nada obstante a inviabilidade de adoção providências basilares no sistema de transportes públicos até que seja editado o novo PDDU – instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana – e seja elaborado o Plano de Mobilidade Urbana – ao mesmo tempo, cérebro e coração do sistema de mobilidade urbana da cidade –, em 03 de abril de 2014 o Município de Salvador deliberou por lançar Edital de Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus na capital baiana pelo prazo de 25 (vinte e cinco) anos, a fim de regularizar juridicamente a exploração deste serviço essencial que, há 32 (trinta e dois) anos, é realizada por um grupo de empresas de maneira juridicamente precária, porquanto a última concessão aconteceu em 1972, tendo o contrato respectivo um prazo de 10 (dez) anos.

⁴ Registre-se que em 29 de outubro de 2013, o Alcaide do Município de Salvador editou o Decreto 24.392, publicado no Diário Oficial no dia 30 de outubro de 2013, criando a Comissão Técnica para a Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo.

⁵ Conforme informação divulgada em audiência pública e constante no site <www.plano500.salvador.ba.gov.br>.

Apesar de nobre e necessária a realização do procedimento licitatório, indiscutivelmente, este surge em ocasião completamente inoportuna, já que iminentes a conclusão de um novo PDDU para a cidade e a edição do seu Plano de Mobilidade Urbana, que alterarão sobremaneira as diretrizes do desenvolvimento e da mobilidade urbana de Salvador, devendo servir, inclusive, como guia à concessão deste serviço público, o qual é – repita-se – o principal e prioritário modal de transporte público da capital baiana. Como se verá a seguir, tal circunstância prejudica inteiramente o objeto a ser licitado, na medida em que será modificada toda a maneira de se enxergar e executar a mobilidade urbana na capital no primeiro dos vinte e cinco anos em que o serviço será explorado, ocasionando, conseqüentemente, a revisão de praticamente todo o contrato administrativo celebrado com os concessionários vencedores.

Mas não é só. O certame licitatório padece ainda de graves vícios jurídicos, ao passo que o seu edital ignora diversas exigências instituídas pela Lei 12587/12 (Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana), pela Lei 10257/01, pela Lei 8666/93 e pela própria Constituição Federal, representando um verdadeiro retrocesso em matéria de mobilidade urbana, conforme se discorrerá nos tópicos subsequentes.

Registre-se, por oportuno, que o problema reveste-se de grande dimensão, porquanto 44,3% da população de Salvador utiliza o transporte coletivo (especialmente o ônibus), e aproximadamente 32,8% dos soteropolitanos desloca-se através de modais não motorizados (precipuaemente a pé), dentre outros motivos, em razão do preço da tarifa, de modo que as repercussões desta licitação atingirão diretamente a qualidade de vida de todos estes cidadãos e, indiretamente, a dos os 22,9% de pessoas que se valem dos transportes individuais para se locomover, mas sofrem diariamente com o afogamento do trânsito da cidade.

Visando equacionar o problema, o Ministério Público do Estado da Bahia, após participação em duas audiências públicas e análise minuciosa do conteúdo do edital de licitação e do seu respectivo contrato administrativo pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, tentou estabelecer um processo dialogal com o Município de Salvador, tendo-lhe recomendado formalmente em 28 de novembro de 2013: 1) que não lançasse o edital de concorrência até a publicação do novo PDDU

de Salvador e a elaboração do seu Plano de Mobilidade Urbana; ou 2) para o caso de entender necessária a realização célere da concessão, que procedesse uma série de alterações no edital, adequando-lhe aos ditames da Lei 12587/12 (Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana) (fls. 1629/1637 do I.C.); documento este elaborado em conjunto com profissionais com *expertise* no assunto⁶. Contudo, mesmo ciente de sua condição precipitada e das graves irregularidades jurídicas que maculam a licitação, o Município deliberou por dar-lhe prosseguimento, sem que houvessem sido adotadas modificações satisfatórias no corpo do Edital⁷.

Ademais, vale salientar que o próprio Governador do Estado da Bahia encaminhou ofício ao Prefeito do Município de Salvador solicitando a suspensão do certame licitatório em curso (fls. 2031/2035 do I.C.), listando, dentre outros motivos: 1) o advento da Lei Complementar Estadual nº 41/14, que criou a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, incumbindo-a de organizar,

⁶ **Juan Pedro Moreno Delgado** (*graduado em Arquitectura, Urbanismo y Diseño Industrial pela Universidad Nacional Federico Villarreal. Mestre e doutor em Engenharia de Transportes pela UFRJ. Atualmente é professor e pesquisador do Departamento de Transportes da UFBA e professor do Curso de Urbanismo da UNEB. Tem experiência na área de Engenharia de Transportes, com ênfase em Planejamento e Organização do Sistema de Transporte, atuando principalmente nos seguintes temas: Mobilidade Sustentável, Gestão da Mobilidade Urbana, Planejamento de Transporte e Uso do Solo, Dinâmica Urbana e Análise Espacial por Geoprocessamento*); **Ilce Marília Dantas Pinto** (*Engenheira Civil graduada pela UFBA. Mestra em Engenharia de Transportes pela UFRJ e Doutora em Engenharia de Transportes pela UFRJ. Atualmente é chefe do Departamento de Transportes da Universidade Federal da Bahia e professora adjunta da UFBA. Tem experiência na área de Engenharia de Transportes, com ênfase em Sistemas de Apoio à Decisão, atuando principalmente nos seguintes temas: Mobilidade Sustentável, Pólos Geradores de Viagens, Planejamento e Operação de Transportes, Trânsito e Planejamento de Transporte*); **Carlos Alberto Querino e Silva** (*Arquiteto e Urbanista graduado pela UFBA. Especialista em Gestão das Cidades pela FUNDESP e em Administração de Transportes Urbanos pela Escola de Administração da UFBA. Examinador da Qualidade da ANTP, participando dos exames desde 1996 até 2013. Tem experiência profissional comprovada nas áreas de Desenvolvimento, Turismo, Cultura, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente, Planejamento Municipal, Planejamento do Transportes e Mobilidade Sustentável*); e **Cal Von Hauenschild** (*Formação na Technische Universitaet Stuttgart, Alemanha em Planejamento Urbano e Regional e Arquitetura. Sócio Diretor da URPLAN – Grupo de Planejamento Urbanismo Arquitetura LTDA. Membro do IAB-Ba, SINAENCO-BA. Consultor Municipal de Meio Ambiente de Salvador. Consultor Gestor da APA BTS, Com. Nacional SINAT, Fórum - A Cidade Também é Nossa*).

⁷ Propôs-se, inclusive, que o Município de Salvador fizesse uma ressalva no edital, consistente na obrigatoriedade de adequação do serviço explorado ao Plano de Mobilidade Urbana e às novas disposições do PDDU, observando ainda a rica Pesquisa de Origem e Destino da região metropolitana de Salvador de 2012 (SEINFRA). Contudo, tal exigência não fora acatada, tendo se consignado apenas que os estudos técnicos a serem feitos pelas concessionárias deveriam observar o Plano de Mobilidade Urbana e novo PDDU (cláusula 6.3.4 do Edital), sem menção à Pesquisa de Origem e Destino da região metropolitana de Salvador de 2012 (SEINFRA), sujeitando as inevitáveis alterações na execução do serviço à revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Porém, como se verá a seguir, tal alteração não se mostra suficiente para salvaguardar o sistema de mobilidade urbana soteropolitano, com fortes reflexos para toda a sua região metropolitana.

planejar e executar funções públicas de interesse comum dos Municípios que integram a região metropolitana de Salvador (interesse local metropolitano), como o é, no entendimento do Estado da Bahia, a prestação do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus (STCO) em Salvador – em função dos vetores de expansão da cidade que se desenvolvem para além de suas fronteiras –, sendo indispensável que nesta prestação se adote uma visão metropolitana integrada; 2) as dificuldades que tal concessão ocasionará na integração física, tarifária e operacional do transporte público municipal com o transporte público metropolitano, especialmente em razão de não haver previsão no edital sobre a forma de conexão do STCO de Salvador com os ônibus metropolitanos, metrô, trem do subúrbio, transporte urbano marítimo etc.; e do desequilíbrio tarifário interno existente entre os sistemas de transporte municipal e o metropolitano, em franco prejuízo ao interesse da população.

Como se percebe, almeja o Estado da Bahia a adequação do STCO da capital baiana ao contexto metropolitano, visando dotar o Município de Salvador e a sua região metropolitana de uma rede perene, eficiente, módica e integrada de transportes coletivos com acessibilidade universal, sendo necessário, para tanto, a suspensão do certame licitatório a fim de se discutir tal realidade na Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador – foro adequado para o planejamento viário que provoque reflexos na região metropolitana de Salvador. Contudo, tal pleito não fora, igualmente, acatado pelo Município de Salvador, que insiste em dar seguimento à concessão.

Após esta nova irresignação do Município de Salvador, o Ministério Público do Estado da Bahia, através da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, empreendeu esforços para solucionar a questão, tendo primeiro reduzido a matéria objeto de impugnação do edital e, posteriormente, tentado celebrar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para incorporar estas exigências principais ao contrato administrativo a ser celebrado com os concessionários vencedores. Contudo, não houve êxito em tal iniciativa, tendo o Município dado seguimento à licitação com edital nos termos que entendeu conveniente, frustrando completamente esta excelente oportunidade que Salvador se depara de melhorar significativamente as suas condições do trânsito e investir com seriedade em mobilidade urbana.

Neste momento, o procedimento licitatório encontra-se em sua fase final, tendo havido a publicação do seu resultado no Diário Oficial do Município no dia 25 de julho de 2014 (fl. 2049 do I.C.), constando como vencedores os consórcios Plataforma, Jaguaripe e Salvador Norte, cada um deles para uma das três bacias licitadas, sem que sequer tenham concorrido entre si na fase de propostas. As próximas etapas do certame são a homologação do procedimento, a adjudicação do objeto da licitação para as empresas e a assinatura do contrato, cujo período estimado para conclusão é de 60 (sessenta dias).

Por fim, impende asseverar a existência de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado em 2011 entre o Ministério Público do Estado da Bahia, através do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa (GEPAM), e o Município de Salvador, obrigando-o a realizar a licitação do STCO na capital baiana e, até lá, a não criar novas linhas de ônibus, colimando a regularização formal e jurídica da situação. Contudo, *mister* destacar que, embora haja tal posicionamento Ministerial, o TAC não autoriza a realização do certame sem a adoção de suas providências basilares – notadamente, o planejamento da mobilidade urbana –, bem como com a infração à uma infinidade de normas jurídicas, conforme se verá a seguir.

Destarte, não resta outra solução senão o ajuizamento da presente Ação Cautelar, visando a adoção de uma medida preventiva e acautelatória por parte do Poder Judiciário para garantir a suspensão dos efeitos do procedimento licitatório, a fim de resguardar a ordem urbanística e a mobilidade urbana da capital baiana (com reflexos diretos em toda a sua região metropolitana), enquanto o mesmo não fora concluído e, portanto, o dano ainda não se encontra consolidado e em estado de difícil reparação – ao menos sem a assunção de grandes custos pela sociedade –, sem que haja tempo para aguardar a conclusão da investigação em curso no *Parquet*.

2 DO DIREITO

2.1 DA INVERSÃO LÓGICA NA REALIZAÇÃO DA CONCESSÃO E A NECESSIDADE DO PLANEJAMENTO INTEGRADO DA MOBILIDADE URBANA MUNICIPAL DE SALVADOR COM A DA SUA REGIÃO METROPOLITANA

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira na história do país a dedicar um capítulo para disciplinar a política urbana, tendo, em seu art. 182, estabelecido as linhas mestras do planejamento e desenvolvimento da cidade e eleito o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) como coração da política urbana municipal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Regulamentando o dispositivo constitucional supratranscrito, a Lei 10257/01 (Estatuto da Cidade) determina as diretrizes orientadoras da política urbana, abraçando o direito fundamental à cidade – entendido como uma síntese dos demais direitos fundamentais e extraído do art. 5º, §2º c/c art. 182 c/c art. 225, CF –, sob o viés das “cidades sustentáveis” e exaltando a importância do planejamento do desenvolvimento da urbe, cujo PDDU é parte integrante, visando, como finalidade última, o pleno atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades**, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

II – **planejamento das regiões metropolitanas**, aglomerações urbanas e microrregiões.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º – O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Neste mesmo sentido, vale ainda frisar o advento da Lei 12587/12 (Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana), que, em sintonia com os diplomas acima referidos, novamente dá ênfase ao planejamento da cidade em vários dispositivos, exigindo expressamente, inclusive, que os Municípios elaborem, até abril de 2015, os seus respectivos Planos de Mobilidade Urbana, instrumento basilar do sistema de mobilidade de qualquer cidade – e, conseqüentemente, da política de desenvolvimento urbano –, além de fixar até mesmo os quesitos que estes devem contemplar:

Art. 1º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Art. 2º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, **por meio do planejamento** e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Art. 6º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

VI – priorização de **projetos** de transporte público coletivo **estruturadores** do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.

Art. 22. Consideram-se atribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do **planejamento** e gestão do sistema de mobilidade urbana:

I – **planejar e coordenar** os diferentes modos e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei.

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

I – os serviços de transporte público coletivo;

II – a circulação viária;

III – as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana;

IV – a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;

V – a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;

VI – a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;

VII – os polos geradores de viagens;

VIII – as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;

IX – as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;

X – os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e

XI – a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

§1º – Em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido.

§3º – O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 3 (três) anos da vigência desta Lei.

§4º – Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana na data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de 3 (três) anos de sua vigência para elaborá-lo. Findo o prazo, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência desta Lei.

Ora, Excelência, não se requer uma análise profunda para perceber que, no caso em tela, o lançamento do Edital de Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus na capital baiana, antes da conclusão da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e da edição do Plano de Mobilidade Urbana de Salvador, afronta diametralmente a exigência do planejamento urbano fixado pelos mencionados diplomas, na medida em que antecipa a execução ao próprio plano, criando sólidos entraves à sua posterior adequação ao mesmo, em franca violação ao princípio da eficiência que deve reger a atuação da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF).

Em que pese a última licitação do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus tenha ocorrido há muitos anos, evidentemente, não é a mera solução formal desta situação, com a subscrição de um contrato de concessão, que resolverá o grave problema de mobilidade urbana pelo qual perpassa Salvador. Em verdade, se já se passaram 32 (trinta e dois) anos de exploração do STCO na capital baiana sem que tivesse havido licitação, mais 8 (oito) meses de espera não comprometerão em absolutamente nada a situação da mobilidade da cidade. Ao revés: a espera desses 8 (oito meses) é fundamental, pois as reformas estruturais para a melhoria efetiva na mobilidade urbana de Salvador a longo prazo dependem diretamente da concretização das novas diretrizes fixadas no seu Plano de Mobilidade Urbana e no

seu novo PDDU, devendo, por um consectário lógico, o procedimento licitatório em questão – cujo objeto é a exploração do modal de transporte público disparadamente mais utilizado pela população – aguardar a edição de tais diplomas⁸.

Isto porque tais planos trarão alterações profundas⁹ em matéria de mobilidade urbana, dando azo a uma nova etapa do planejamento estratégico da infraestrutura urbana, da circulação viária e do próprio desenvolvimento da cidade, preparando-a em sua inevitável ordenação megametropolitana a curto, médio e longo prazo, estando enraizado na acessibilidade universal à mobilidade; eficiência na gestão do trânsito e dos transportes; desenvolvimento sustentável; gestão democrática da cidade; priorização dos modos de transporte não motorizados (especialmente a pé e por bicicleta) sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; integração física, tarifária, tática e operacional entre os diversos modais de transporte público (arts. 5º e 6º da Lei 12587/12); sendo imperioso não “atropelar” (com compromissos assumidos a longo prazo – 25 anos!) as etapas sequenciais para construção de um virtuoso sistema de mobilidade urbana.

Noutro giro, cumpre enfatizar a proeminência conferida pela Lei 12587/12 à necessidade de previsão da integração intermodal quando do planejamento da mobilidade urbana das cidades, cuja finalidade última é otimizar os ideais de acessibilidade universal e da máxima eficiência na prestação do serviço de transporte urbano:

Art. 1º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os

⁸ Afinal, para muito além de regularizar formal e juridicamente este serviço que já funciona desta forma há tanto tempo, tal licitação representa uma excelente oportunidade de mudança significativa na mobilidade urbana soteropolitana. E mais: se aquela era a intenção do Município, dando cumprimento ao TAC celebrado com o Ministério Público, através do GEPAM, nada impedia que fosse feita uma concorrência de transição, por um prazo exíguo e suficiente para a conclusão do planejamento da cidade.

⁹ A este respeito, relevante transcrever trecho do esquema de uma aula aberta ministrada no dia 15 de maio de 2014, na Escola Politécnica da UFBA, por Francisco Ulisses, técnico de maior especialização sobre o assunto nos quadros do Município de Salvador: *“o atual sistema de transportes de Salvador é precário e necessita de reformas profundas nas redes de serviços, na organização institucional/gerencial e no modelo econômico”* (fls. 2050/2064 do I.C.).

diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Art. 6º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

III – integração entre os modos e serviços de transporte urbano.

Art. 8º. A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

VII – integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades.

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

V – a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados.

Como se percebe, tal matéria guarda correlação umbilical com tema gerador de controvérsias entre o Estado da Bahia e o Município de Salvador, já sinalizado alhures: a criação e a execução das atribuições da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador.

A Constituição Federal, indiscutivelmente, resgatou a relevância do Município no nosso sistema federativo, disciplinando no art. 30 o seu protagonismo na gestão das cidades. Contudo, a Carta Magna não se descurou de balizar esta atuação, prevendo a competência dos Estados para coordenar e unificar harmonicamente o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum aos Municípios componentes de uma região metropolitana, aos quais deverão os Municípios anuir compulsoriamente, após participação ativa e democrática em sua formação:

Art. 30. Compete aos Municípios:

V – 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. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º – São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 3º – Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a **organização, o planejamento e a execução** de funções públicas de interesse comum.

No mesmo sentido, a própria Lei 12587/12 disciplinou a atuação de cada ente federado no que tange à política de mobilidade urbana, destacando a importância do desenvolvimento de ações cooperadas e integradas entre Municípios e Estados para o planejamento de políticas comuns de mobilidade urbana em regiões metropolitanas, observados os parâmetros legais insculpidos pela Lei:

Art. 16. São atribuições da União:

§1º – A União **apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas** destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países, observado o art. 178 da Constituição Federal.

Art. 17. São atribuições dos Estados:

I – prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o § 1º do art. 25 da Constituição Federal;

III – garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal.

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I – planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;

II – prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial.

Art. 26. Esta Lei se aplica, no que couber, ao planejamento, controle, fiscalização e operação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal, interestadual e internacional de caráter urbano.

Se por um lado é certo que o Município detém competência para organizar, planejar e executar a prestação do serviço de transporte público dentro do seu perímetro, por outro não se pode negar que o Município integrante de uma região metropolitana deverá deliberar sobre o transporte público de interesse comum à mesma de forma compartilhada com os demais Municípios integrantes dessa região metropolitana e com o próprio Estado, o qual, embora detenha competência para criar e coordenar procedimentalmente a Entidade Metropolitana, não terá a supremacia isolada no posicionamento desta. Vale dizer: sozinho, o Estado (e nem o Município polo da região metropolitana) poderá tomar as decisões de âmbito metropolitano.

Nesta senda, é crucial que se confira à matéria uma interpretação conforme à Constituição, exaltando a necessidade de instalação de um processo

dialogal entre os entes federados interessados a fim de estabelecer a confluência da organização, planejamento e execução do sistema de transporte público dos Municípios com a organização, planejamento e execução do sistema de transporte público metropolitano, de maneira que, na prática, tais sistemas sejam complementares e não concorrentes entre si – sendo, sem dúvida alguma, a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador o foro adequado para desenvolvê-lo, incumbindo-se, em nome próprio, da tomada de decisões.

Tal matéria fora assim pacificada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADIN nº 1842/RJ, que tramitou por dez anos naquela Corte, em razão da complexidade do tema, valendo-se transcrever os seguintes trechos da ementa acórdão:

“O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais”.

[...]

O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado.

O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido (...).

O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto”¹⁰.

¹⁰ ADI 1842, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001 (fls. 2068/2071 do I.C.). Disponível integralmente em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000214736&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 05 de agosto de 2014.

Desta forma, assiste razão ao Governador do Estado da Bahia quando sugere a suspensão do certame licitatório em curso, em face do advento da Lei Complementar Estadual nº 41/14, que criou a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (fls. 2031/2035 do I.C.), incumbindo-a precipuamente de organizar e planejar funções públicas de interesse comum dos Municípios que compõem a região metropolitana de Salvador, como o é a prestação do STCO em Salvador, sendo indispensável que nesta prestação se adote uma visão metropolitana integrada, notadamente, em face da expansão da cidade, que se desenvolve para além de suas fronteiras – inclusive, com a proliferação de linhas de ônibus que interligam tais cidades e diariamente trazem para a capital baiana milhares de pessoas que aqui laboram e estudam e vice versa –, tendo como nítidos exemplos desta conexão os Municípios de Lauro de Freitas e Simões Filho.

Ora, Excelência, não restam dúvidas de que o prosseguimento da licitação do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus de Salvador sem o devido planejamento metropolitano integrado acarretará enormes dificuldades na tão desejada, proeminente e necessária integração entre os modais municipais e aqueles geridos pelo Estado da Bahia, sobretudo, em razão: **a)** do edital não prever a forma de integração entre os ônibus do STCO e os ônibus metropolitanos; **b)** do edital não prever a integração do STCO com o metrô, trem do subúrbio, transporte urbano marítimo, elevadores, planos inclinados, bicicletas e até mesmo com as linhas do Subsistema de Transporte Especial Complementar (STEC), as quais atendem, de forma geral, áreas pouco infraestruturadas; **c)** impossibilidade de implementação de uma integração tarifária entre os sistemas, dadas as incertezas existentes no objeto ora licitado, na medida em que, como se verá a seguir, o edital remete sua completa revisão a estudos futuros, estando as alterações implementadas sujeitas à revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, gerando, por conseguinte, um desequilíbrio tarifário interno entre os sistemas de transporte, inviabilizando, inclusive, a utilização de um cartão único de viagem pelo usuário; **d)** dos riscos de, na prática, o modelo do STCO tornar-se concorrencial no próprio sistema de transportes públicos, com prejuízo claro (ou inviabilidade econômica) para os sistemas troncais (metrô, trem, BRT e VLT) que não dispõem de capilaridade e precisam ser alimentados.

Quanto a esta última circunstância, registre-se que é de conhecimento público e notório a intenção da atual gestão do Município de Salvador de estabelecer uma linha de corredor exclusivo para Transporte Rápido de Ônibus (BRT) entre a Ligação Iguatemi-Paralela (LIP) e a Lapa, que será gerida pelo consórcio que vencer a licitação da bacia operacional em que a linha está situada – havendo previsão expressa de tal condição no Edital e no Contrato de Concessão, sujeita à revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do concessionário (cláusula 28.6 do Edital e cláusulas 24.4 e 24.6 do Contrato de Concessão) –, já tendo o projeto, inclusive, recebido licença prévia para execução (fls. 2065/2067 do I.C.). Ocorre que o BRT LIP-Lapa, repita-se, previsto no contrato de concessão, oferecerá uma verdadeira concorrência (desleal) à linha do metrô que interliga estes mesmos pontos da cidade, culminando por esvaziar este salutar modal de transporte – que representa uma chaga na história da população soteropolitana pelo tempo passado e dispêndio de reiterados recursos públicos para, finalmente, sair do papel –, em franco prejuízo, portanto, ao interesse público primário¹¹, violando frontalmente: 1) a multirreferida diretriz da integração dos modais de transporte público; 2) o princípio da eficiência que deve reger a atuação da Administração Pública, previsto no art. 37, *caput*, CF e, mais especificamente, no art. 5º, IV e IX c/c art. 22, V, ambos da Lei 12587/12, abaixo transcritos; 3) a própria meta estabelecida na cláusula 6.1 – IV do Edital de Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus de Salvador; e 4) a competência da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador para deliberar acerca da organização, planejamento e execução do BRT, com a participação ativa de todos os Municípios que a compõe e do Estado da Bahia, notadamente porque as centralidades que interliga não são só as principais de Salvador, mas de toda a sua região metropolitana¹²:

¹¹ A este respeito, imperioso transcrever as considerações lançadas por Juan Pedro Moreno Delgado, professor da disciplina Engenharia e Planejamento do Transporte da UFBA: “*O que não parece lógico é a proposta e iminente construção de um Corredor de Transporte (não importando o modo) atendendo a mesma origem-destino do Metrô, no relativo às centralidades metropolitanas. Não interessa a tecnologia, a fonte de financiamento etc., quando existem outras localidades na cidade carentes de mobilidade e que podem ser atendidas por este corredor, interligando-as adequadamente ao Metrô*” (fls. 2007/2008 do I.C.).

¹² Neste sentido, registre-se novamente as conclusões de Juan Pedro Moreno Delgado, professor da disciplina Engenharia e Planejamento do Transporte da UFBA: “*O centro tradicional de Salvador e o*

Art. 5º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

IV – eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

IX – eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Art. 22. Consideram-se atribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana:

V – estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo;

Como visto, urge a implantação de um sistema de transportes públicos planejado, eficiente, integrado tática, física e operacionalmente e capaz de suportar as taxas de crescimento populacional numa abrangência megametropolitana, a fim de efetivar o ideal de acessibilidade universal à mobilidade urbana, sendo crucial, para tanto, que os modais de transporte público sejam solidários entre si e alimentem uns aos outros – totalmente ao contrário do sistema (concorrencial) viabilizado pelo certame ora impugnado que, por violar as normas supramencionadas, revela-se inválido.

2.2 DA INDEFINIÇÃO DO OBJETO LICITADO E O COMPROMETIMENTO À MOBILIDADE URBANA E AO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE

Visando abrandar as graves deficiências que maculam o certame em questão, porque antecedente ao planejamento que deveria lhe balizar, o Município de Salvador inseriu uma cláusula no Edital (cláusula 6.3 e seus subitens) que prevê a adequação do STCO a estudos técnicos – realizados pelos concessionários vencedores num prazo máximo de 12 meses a contar da assinatura do contrato,

sub-centro configurado pela região do Iguatemi-Av. Tancredo Neves não são apenas as duas principais centralidades da cidade de Salvador, mais também, as duas principais centralidades da Região Metropolitana de Salvador, ou seja, as centralidades são metropolitanas. As intervenções nestes espaços sejam físicas ou normativas, sem dúvida originarão impactos metropolitanos, além das fronteiras municipais de Salvador, devido a que estas centralidades atraem viagens por todos os modos e motivos, em escala metropolitana, o qual está confirmado na recente pesquisa OD da RMS. [...] O problema central é: a) esta decisão pertence a uma escala de planejamento maior, não pode ser definida por um dos Municípios parte da RMS (...); b) esta decisão, se materializada, poderá vir a comprometer a lógica operacional e o financiamento da futura Rede Integrada; c) esta decisão só poderá ser melhor tomada considerando os interesses metropolitanos, a RMS no seu conjunto, por conseguinte, urge definir (...) o Plano de Mobilidade Sustentável” (fls. 2007/2008 do I.C.).

através de um Acordo Operacional (*vide* cláusula 21.1 – VIII do Contrato de Concessão) celebrado entre si – que serão realizados com base no Plano de Mobilidade Urbana e no novo PDDU de Salvador, sujeitando as alterações na exploração do serviço à revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ademais, com o mesmo intuito, previu-se expressamente no Contrato de Concessão a sujeição dos concessionários à promoção da futura integração deste STCO atualizado com os demais modais de transporte, como o ônibus metropolitano, metrô, trem do subúrbio, transporte urbano marítimo, elevadores, planos inclinados, bicicletas etc. (cláusula 7.5.1), ficando os seus custos a cargo do Concedente.

Contudo, ao fazê-lo, o Município de Salvador culminou por prejudicar inteiramente a própria feitura do certame licitatório, na medida em que retirou-lhe o elemento essencial: a definição do objeto licitado.

Segundo as disposições da Lei 8666/93, as obras e serviços só poderão ser licitadas pelo Poder Público quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente, o qual deverá caracterizar detalhada e minuciosamente o objeto da licitação e definir todos os seus elementos constitutivos com clareza, colimando minimizar a necessidade de reformulação do contrato durante a sua execução:

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:

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;

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

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I – projeto básico;

II – projeto executivo;

III – execução das obras e serviços.

§2º – As obras e **os serviços somente poderão ser licitados quando:**

I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

§4º – É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços **sem previsão de quantidades** ou cujos quantitativos não correspondam às previsões **reais** do projeto básico ou executivo.

Por um conseqüência lógica, não é juridicamente possível licitar um serviço de transportes por ônibus futuro, indeterminado, inexistente e ainda incerto, sem previsão da quantidade de linhas a serem exploradas; do itinerário de cada uma dessas linhas; da frota de ônibus que comporá tais linhas; da frequência de atendimento ao usuário por cada linha (quantidade de ônibus x tempo); da maneira de integração dos seus ônibus com os demais modais de transporte etc., especialmente quando a definição e operacionalização deste sistema se farão com lastro em princípios, diretrizes e planejamentos completamente diversos daqueles reitores do STCO atualmente existente na capital baiana, acarretando-lhe profundas transformações¹³.

Como se percebe, em que pese o Concedente indique que o objeto da licitação seja o atual Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus explorado em Salvador (cláusula 4.1 do Edital e audiência de fls. 1491/1494 do I.C.), com as suas mesmas três bacias operacionais, mesmas 433 (quatrocentas e trinta e três) linhas e mesmos 2432 (dois mil quatrocentos e trinta e dois) ônibus, todos definidos em seu Anexo I -1.1 – Figura 1 e Tabelas 4, 5, 6 e 7, as remissões à completa revisão da prestação deste serviço (bem como da contraprestação devida aos concessionários) aos iminentes estudos técnicos, passados os primeiros 12 (doze) meses de prestação, remetem à seguinte conclusão: o que se está licitando, a rigor, não é um sistema existente, certo e determinado, mas o direito de exploração de um mercado, cujo processo de definição se dará no futuro, com base em estudos feitos (pasmem) pelos próprios vencedores!¹⁴

¹³ Aliás, lembre-se, que a definição do objeto licitado é fundamental para que os interessados no certame possam aferir o custo da prestação do serviço e a viabilidade técnica e financeira de realizá-lo, deliberando, finalmente, sobre sua participação ou não na licitação. Observa-se, portanto, que, em último plano, tal exigência está umbilicalmente ligada à própria essência do instituto da licitação: a oportunização de ampla competição e escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

¹⁴ Portanto, verifica-se que apenas o serviço a ser explorado nos primeiros 12 (doze) meses está plenamente definido, tal como exige a legislação, ao contrário daquele a ser prestado nos demais 24

Ora, Excelência, não parece ao menos incoerente (para não dizer absurdo e ilegal) que primeiro se vença o certame para, posteriormente, ser determinado o objeto a ser efetivamente explorado pelos próximos 24 (vinte e quatro) anos? E mais: não afronta os princípios da moralidade e eficiência que devem reger a atuação da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF) e o art. 9º, II da Lei 8666/93, abaixo transcrito, a transferência da atribuição de se realizar estudos que darão suporte à redefinição total do objeto de exploração (praticamente, um novo projeto básico do STCO!) aos próprios vencedores do certame, assegurando-lhes a revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato?

Art. 9º. Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

II – empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado.

À evidência, da transferência desta incumbência aos concessionários vencedores avulta um duplo problema: 1) a perda do protagonismo do Município de Salvador em planejar o sistema viário da cidade e em gerenciar a exploração STCO¹⁵; 2) a possibilidade do uso da técnica como ideologia legitimadora do interesse econômico dos concessionários vencedores¹⁶.

Conforme visto no item anterior, a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana conferiram aos Municípios uma posição de protagonismo na gestão das cidades, bem como no planejamento e

(vinte e quatro) anos, dependente de definição futura, nos termos das cláusulas 6.3 à 6.3.5 do Edital e 24.1 à 24.6 do Contrato de Concessão.

¹⁵ Á título ilustrativo, vale destacar a inclusão da cláusula 21.1 – IX no Contrato de Concessão, dispondo que o Acordo Operacional firmado entre os concessionários vencedores, sem intervenção municipal, disciplinará o *“planejamento centralizado dos serviços, incluindo aquele vinculado à integração com o serviço metroviário”*.

¹⁶ Nesta linha é o parecer exarado por Ihering Guedes Alcoforado, professor do Departamento de Economia da Faculdade de Economia da UFBA, onde leciona as disciplinas Economia dos Transportes, Economia Urbana, Economia do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Política e Planejamento Econômico, que ainda correlaciona a perda do protagonismo do Município de Salvador em planejar o sistema viário da cidade à perda do protagonismo no Município em direcionar a própria expansão urbana através da indução do uso e da ocupação do solo, em especial, pela população de baixa renda, dada a sua visceral conectividade com a acessibilidade aos transportes públicos (fls. 2015/2016 e fls. 2010/2013 do I.C.).

execução das políticas de mobilidade urbana. Ocorre que a mencionada cláusula, indiscutivelmente, esvazia de maneira considerável tal atuação, na medida em que o Município de Salvador exercerá a mera supervisão do processo de estruturação técnica do STCO, repassando para o setor privado o papel ativo de conceber a reforma do sistema – quando na verdade deveria ele próprio desempenhá-lo, com o custeio a cargo dos vencedores do certame, observando a basilar Pesquisa de Origem e Destino da região metropolitana de Salvador realizada pela SEINFRA em 2012, que fora completamente desprezada na cláusula 6.3.4 do Edital.

Ademais, não se pode negar que tal transferência também fomenta a utilização da técnica (supostamente neutra) para maximizar o retorno do capital investido e alcançar maiores índices de lucro e de rentabilidade por parte dos concessionários, em detrimento da satisfação do usuário do serviço, através, por exemplo, da eliminação de linhas financeiramente deficitárias, em prejuízo à acessibilidade universal à mobilidade urbana; da redução do número de ônibus por linha, de modo a evitar que trafeguem vazios, implicando num maior tempo de espera para o usuário, paralelamente à sujeição deste ao desconforto da lotação; da implementação de uma política concorrencial predatória com os outros modais, especialmente o metrô, gerido pelo Estado da Bahia; da não alimentação adequada ao sistema metroviário, visando manter elevada a demanda de usuários do STCO (*vide* a abertura conferida pela cláusula 21.1 – IX do Contrato de Concessão) etc.

Por fim, toda esta lógica de favorecimento da posição dos concessionários vencedores é selada com “chave de ouro” com a previsão de várias cláusulas no Edital (cláusulas 16.5, 16.6 “a”, “b”, “c”, “e”, 18.1 – II e 28.6) e no Contrato de Concessão (cláusulas 7.5.1, 7.5.3, 7.5.5, 10.1 – II e 24.6) de revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em último plano, ao conferir aos mesmos o papel de protagonismo na vasta e iminente alteração do STCO, vinculando tal alteração à revisão financeira do contrato, o Município de Salvador culmina por lhes entregar todas as “cartas do jogo”, passando aos concessionários vencedores, como contrapartida para a prestação do serviço, um verdadeiro “cheque em branco”! E pior: diante das experiências vivenciadas pelas demais cidades brasileiras e do histórico apresentado pelo próprio STCO de Salvador, tal equilíbrio econômico-financeiro certamente será feito mediante a revisão geral dos valores das

tarifas ou alteração do prazo do contrato de concessão (cláusula 8.10 – II e III do Contrato de Concessão), transferindo para o usuário do serviço, direta ou indiretamente, a assunção de todos os ônus decorrentes das defasagens da vertente concessão.

Destarte, constata-se que ao inserir as malfadadas cláusulas de revisão operacional e financeira do STCO no Edital e no Contrato de Concessão, o Município de Salvador acabou dando “um tiro no pé”, pois, com tão amplas previsões de reformulação do serviço prestado em atenção aos estudos técnicos futuros realizados pelos próprios vencedores e com as reiteradas obrigações de revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, resta evidente a indeterminação do objeto ora licitado – consequência da prematuridade da licitação em questão, notadamente, em face da iminência de edição do Plano de Mobilidade Urbana e da revisão do PDDU de Salvador –, tornando juridicamente impossível a realização do certame, dada a violação às normas supratranscritas. Com isto, compromete-se sobremaneira à mobilidade urbana da capital baiana (com fortes reflexos em toda a sua região metropolitana), obstando o exercício do direito fundamental à cidade.

2.3 DA DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA QUANTO AO TEMPO DE EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO; AO VALOR TOTAL DA OUTORGA; AO SISTEMA DE ARRECADAÇÃO; AOS CRITÉRIOS DEFINIDORES DAS BACIAS OPERACIONAIS; AO PREÇO DE OUTORGA ATRIBUÍDO A CADA UMA DELAS; E À ESTRUTURAÇÃO TARIFÁRIA

Além das graves irregularidades jurídicas mencionadas nos tópicos anteriores, o procedimento licitatório do STCO de Salvador é inválido ainda porque o seu Edital não justifica/fundamenta tecnicamente de maneira adequada e com a transparência exigida os principais focos de interesse da sociedade no certame: o tempo de exploração do serviço; o valor total da outorga; o sistema de arrecadação deste valor; os critérios utilizados para definir o perímetro das bacias operacionais; o preço de outorga atribuído a cada uma das bacias operacionais; e a estruturação tarifária.

À evidência, a deficiência técnica na justificativa de tais itens do Edital implica numa franca violação aos princípios da motivação (art. 2º, *caput*, Lei 9784/99) e da publicidade (art. 37, *caput*, CF), os quais, em conjunto, exigem da Administração Pública que fundamente detalhadamente as suas escolhas, primando pela transparência, visibilidade e compreensão, assim como pela facilitação do acesso a estas informações. Sem isto, inviabiliza-se o controle pleno da lisura do certame pela própria sociedade, inclusive no que diz respeito ao atendimento aos demais princípios que regem a Administração Pública, afinal, são os motivos que permitem reconhecer o afinamento ou o desafinamento da atuação administrativa aos mesmos e tais motivos só poderão ser conhecidos se lhes for dado publicidade.

2.3.1 Da deficiência de fundamentação técnica quanto ao tempo de exploração do serviço, ao valor total atribuído à outorga e ao sistema de arrecadação implementado

Compulsando as cláusulas do Edital de Licitação, percebe-se que o prazo pretendido para a concessão do STCO de Salvador é 25 (vinte e cinco) anos, sem prorrogação, contados a partir da data da assinatura do respectivo contrato (cláusula 7.1). Ademais, consignou-se no mesmo que o valor mínimo a ser pago pela Bacia Operacional A seria de R\$ 35.478,000,00 (trinta e cinco milhões, quatrocentos e setenta e oito mil reais); pela Bacia Operacional B seria de R\$ 86.377.000,00 (oitenta e seis milhões, trezentos e setenta e sete mil reais); e pela Bacia Operacional C seria de R\$ 57.866.000,00 (cinquenta e sete milhões, oitocentos e sessenta e seis mil reais) (cláusula 13.1.2.1 do Edital), totalizando R\$ 179.721.000,00 (cento e setenta e nove milhões, setecentos e vinte e um mil reais) – preço este que fora efetivamente ofertado pelos concessionários vencedores –, cujo pagamento se daria da seguinte forma: 20% na data da assinatura do contrato e o restante dividido em 60 (sessenta) parcelas mensais, iguais e sucessivas, atualizadas com base no IPCA (cláusula 5.1 do Contrato de Concessão). Por fim, a partir da dicção da cláusula 5.2 do Contrato de Concessão, constata-se que passados esses 5 (cinco) anos, a arrecadação do Município resumir-se-ia à

continuidade da cobrança do ISS (2%)¹⁷, já que a Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização (TRCF), no valor de 0,5%, seria recolhida pela Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador (ARSAL).

Como é cediço, o tempo de concessão deve guardar correlação direta com o custo total dos concessionários para a prestação do serviço (incluindo o valor pago pela outorga), de modo a proporcionar-lhes o retorno do investimento somado à consecução do lucro esperado, a fim de se conferir viabilidade financeira ao negócio. Entretanto, não há, no corpo do Edital, justificativa técnica adequada e clara para o longo lapso temporal adotado no contrato, para o preço total cobrado pela outorga das três bacias operacionais e para o sistema arrecadatário implementado.

Em que pese o Sr. Francisco Ulisses (técnico responsável pelo setor de transportes do Município de Salvador) e o Sr. Orlando Santos (subsecretário da SEMUT) tenham afirmado em audiência no Ministério Público que o prazo da concessão se explica em função dos investimentos dos concessionários e para guardar compatibilidade com o prazo de concessão do metrô (fl. 1491 do I.C.), o tempo de exploração do STCO por 25 (vinte e cinco) anos não se justifica, porquanto: **a)** ainda não foram editados o Plano de Mobilidade Urbana e o novo PDDU, que definirão as diretrizes para todo o sistema de transporte a curto, médio e longo prazo; **b)** contemporaneamente, é assente a rapidez das inovações tecnológicas, já sendo realidade em outros países a implementação de transportes substitutivos dos ônibus, como o é, por exemplo, o transporte por a levitação magnética, não sendo acertado, portanto, prender a cidade de Salvador (com fortes reflexos para a sua região metropolitana) àquele modal durante tantos anos, o que, em último plano, pode vir a representar a imobilização da mobilidade urbana da região; **c)** os concessionários utilizarão toda a infraestrutura urbana já existente, cabendo unicamente ao Município de Salvador a sua ampliação e manutenção ao longo dos anos, resumindo-se os bens reversíveis apenas àqueles que, porventura, venham a ser entregues no futuro pelo Poder Concedente à concessionária para a

¹⁷ Conforme previsão da Lei Municipal de Salvador nº 7186/06, Anexo III, Tabela II, Código 1.0.

exploração do serviço (cláusulas 23.6 e 23.6.1 do Contrato de Concessão)¹⁸; **d)** o investimento que seria mais vultoso (a compra da frota de ônibus) já fora realizado pelas concessionárias vencedoras ao longo dos últimos anos, restando-lhes simplesmente administrá-la e atualizá-la até o fim do contrato¹⁹; **e)** não condiz com o baixo valor de outorga atribuído às três bacias operacionais, tidas em conjunto.

Quanto a esta última circunstância, insta salientar que, além de não guardar correlação com o longo tempo de concessão, por si só, não se apresenta coerente.

Ora, Excelência, num contrato de concessão avaliado pelo próprio Poder Concedente no valor total bruto de R\$ 11.212.656.085,33 (onze bilhões, duzentos e doze milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil e oitenta e cinco reais e trinta e três centavos) (cláusula 23.2 do Edital e cláusula 18.1 do Contrato de Concessão), não parece mesmo razoável o valor total de outorga atribuído às três bacias operacionais, bem como o sistema arrecadatário consignado pelo Município, que em cinco anos, parceladamente, receberá apenas R\$ 179.721.000,00 (cento e setenta e nove milhões, setecentos e vinte e um mil reais), restando, pelos demais 20 (vinte) anos, tão somente a cobrança do ISS (2%). Se por um lado o valor total das três bacias operacionais se mostra irrisório²⁰, por outro constata-se que a forma de

¹⁸ Em contraponto com o sistema metroviário, em que boa parte do investimento para a implantação da infraestrutura (que é elevadíssimo) e para a manutenção desta ao longo dos anos será realizada pelo próprio concessionário, havendo, ao final do contrato, a reversão de tais bens para o Poder Concedente – circunstâncias que, de fato, exigem um longo lapso temporal para o retorno financeiro em favor do operador do sistema.

¹⁹ Lembre-se que, consoante informação do subsecretário da SEMUT, Orlando Santos, prestada em audiência no *Parquet* (fl. 1491 anverso e verso do I.C.), aproximadamente 77% dos investimentos realizados pelos concessionários se destinarão à renovação da frota de ônibus (que, a rigor, aumentarão o seu próprio patrimônio) e apenas 5% deles são destinados aos sistemas tecnológicos de monitoramento, inteligência e informação, estes sim verdadeiramente revertidos em prol do usuário do serviço, na medida em que aumentam sobremaneira a acessibilidade e a eficiência do STCO.

²⁰ Ilustrativamente, veja-se a conta feita por Joaquim Laranjeira, ativista dos direitos dos deficientes físicos de Salvador, em aula pública do professor e técnico da Prefeitura, Francisco Ulisses, no dia 15 de junho, na Escola Politécnica da Ufba, registrada no sítio eletrônico descrito abaixo: “A soma de toda a outorga corresponde a R\$ 179.721.000 e dividida por 25 anos totaliza R\$ 7.188.840/ano. Esse valor, por sua vez, se dividido por 12 meses, é igual a R\$ 599.070/mês, que dividido ainda por 30 dias, chega a R\$ 19.969/dia. Se dividirmos esse total pela frota atual de 2.714 ônibus, chega-se a apenas R\$ 7,36 /dia/ônibus. Ou seja, venderemos a exploração de todo o nosso sistema de transporte coletivo dentro de Salvador por menos de três tarifas (R\$ 2,80 x 3 = R\$8,40) e com direito a ser explorado pelas empresas por 25 anos!”. Disponível em: <<http://www.ruadegente.com.br/>>. Acesso em: 08 de agosto de 2014. Retifique-se que conforme o Anexo I –1.2, página 20, a frota de

cobrança implementada é bastante questionável, uma vez que antecipa toda a receita proveniente da prestação do serviço para os primeiros 5 (cinco) anos e praticamente esvazia a arrecadação das gestões municipais futuras²¹.

Mas não é só. Tais incongruências saltam aos olhos ainda mais se for levado em conta o antigo (e mais equitativo) sistema de arrecadação utilizado pelo Município de Salvador, pautado num contrato por renda compartilhada, onde 70% da receita bruta diária proveniente do serviço cabia às concessionárias e 30% era repassado para um Fundo de Compensação (FUNDETRANS) – sendo que 24% deste percentual eram revertidos para o próprio sistema, através da compensação tarifária das empresas operadoras, e os outros 6% destinavam-se efetivamente aos cofres públicos do Município²² –, que ainda arrecadava o ISS respectivo (2%). Neste sistema, sopesando apenas os 6% incorporados diariamente à renda municipal com a quantia total estimada para a presente concessão (R\$ 11.212.656.085,33), em 25 (vinte e cinco) anos, chegar-se-ia a uma arrecadação total aproximada de R\$ 672.759.365,11 (seiscentos e setenta e dois milhões, setecentos e cinquenta e nove mil, trezentos e sessenta e cinco reais e onze centavos), valor completamente discrepante com aquele fixado na licitação para a venda das bacias operacionais, em conjunto (R\$ 179.721.000,00).

partida do serviço na verdade é composta por 2.432 ônibus, o que resultaria em R\$ 8,21 /dia/ônibus, representando, ainda assim, menos de três tarifas.

²¹ Somada a estes graves problemas, está a circunstância de não haver esclarecimento no Edital a respeito da destinação minuciosa dos valores arrecadados pelo Município através da outorga (cláusula 13.3), ao contrário do que sucedeu, por exemplo, no Edital de Minas Gerais, referência nacional no assunto, em que se define detalhadamente onde, como e quanto será gasto em cada obra específica (fls. 2152/2165 do I.C.), afinal, recorde-se que a Lei 12587/12 exige expressamente que o valor embolsado a título de outorga seja revertido integralmente em benefício do próprio sistema de mobilidade urbana (art. 9º, §§ 4º e 6º, da Lei 12587/12).

²² Vide arts. 3º, I e 4º, *caput*, da Lei Municipal de Salvador nº 4534/92:

Art. 3º. O FUNDETRANS constituirá uma conta em instituição bancária e será suprido pelos seguintes recursos: I – decorrentes do recolhimento pelas empresas que exploram o serviço de transporte coletivo por ônibus do Salvador, de parcela correspondente a 30 % (trinta por cento) da receita total diária das tarifas arrecadadas em espécie e bilhetagem.

Art. 4º. Os recursos previstos no inciso I do Art. 3º e os rendimentos de sua aplicação destinar-se-ão, exclusivamente, à compensação tarifária das empresas operadoras e ao pagamento à SET da parcela de 2 % (dois por cento) da receita bruta diária das empresas operadoras, provenientes das tarifas pagas pelos usuários, em espécie e bilhetagem, e da parcela de 4% (quatro por cento) da referida receita para a STP, e desta parcela 2% (dois por cento) para recuperação do Sistema Viário da Cidade.

2.3.2 Da deficiência de fundamentação técnica quanto aos critérios definidores das bacias operacionais e ao valor de outorga atribuído a cada uma delas

Além do prazo de concessão, do valor total da outorga e do sistema de arrecadação implementado, outros aspectos relevantes que não foram fundamentados tecnicamente de maneira satisfatória no Edital dizem respeito ao critério utilizado para definir o perímetro das bacias operacionais e ao preço de outorga atribuído a cada uma delas.

Segundo o Edital (Anexo I – 1.2, página 13) e as declarações do Sr. Francisco Ulisses (técnico responsável pelo setor de transportes do Município de Salvador) e do Sr. Orlando Santos (subsecretário da SEMUT) em audiência no Ministério Público (fl. 1491 verso do I.C.), a divisão das bacias operacionais teria seguido o critério das regiões administrativas, isto é, o critério da divisão da cidade em subprefeituras que, por sua vez, teria levado em conta a Pesquisa de Origem e Destino de 1995 em sua concepção. Contudo, tal opção revela-se absolutamente incompreensível, uma vez que já estava concluída, à época do lançamento do Edital, a Pesquisa de Origem e Destino da região metropolitana de Salvador realizada pela SEINFRA em 2012, a qual permitiria uma formação das bacias operacionais de forma racional, técnica, estratégica e coerente com os deslocamentos das pessoas na atualidade, afinal, é assente que a logística e os focos de interesse na cidade se modificaram completamente de 1995 para a contemporaneidade.

Por outro lado, no que tange aos valores de outorga atribuídos a cada uma das bacias operacionais, no curso do Inquérito Civil argumentou-se que eles guardavam correlação direta com os custos para a manutenção, requalificação e implantação da infraestrutura viária em cada uma delas. Entretanto, causa estranhamento que a Bacia Operacional A, que corresponde ao subúrbio da cidade – notadamente mais carente de infraestrutura, de significativa área geográfica e onde se situa a população que mais faz uso deste serviço: bairros de Mares, Bonfim, Massaranduba, Uruguai, Fazenda Grande, Alto do Perú, São Caetano, Lobato, Marechal Rondon, Pirajá, São Bartolomeu, Valéria, Palestina, Plataforma, Periperi,

Coutos, Paripe e Aratú – tenha o valor de outorga mais baixo (Edital, Anexo I – 1.2, páginas 14 e 15).

2.3.3 Da deficiência de fundamentação técnica quanto à estruturação tarifária

Por fim, cumpre asseverar que a estruturação tarifária não fora enfrentada tecnicamente pelo Edital de maneira consubstanciada e transparente, basicamente em três aspectos: a) a fixação da tarifa-base para o primeiro ano no valor R\$ 2,80 (dois reais e oitenta centavos), preço idêntico ao já cobrado atualmente; b) a disparidade entre as duas fórmulas de reajuste anual; c) a fórmula de revisão, no período de quatro em quatro anos.

Conforme dispõe a Lei 12587/12 (Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana), a estrutura da tarifa do transporte público coletivo deverá primar pela simplicidade em sua compreensão, bem como pela transparência em sua formulação e pela publicidade em seu processo de revisão em prol do usuário do serviço:

Art. 8º. A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

V – simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão;

VI - modicidade da tarifa para o usuário;

§2º – Os Municípios deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo.

Nada obstante o mandamento legal expresso, *in casu*, observa-se que o Edital não enfrenta e nem justifica tecnicamente por qual razão a tarifa custará inicialmente R\$ 2,80 (dois reais e oitenta centavos) (cláusula 16.2) – tema de grande relevância num serviço que reza pela modicidade tarifária (art. 8, VI, Lei 12587/12).

Registre-se ainda que tal questão se mostra extremamente sensível à sociedade hodiernamente, notadamente em face dos pujantes movimentos de rua eclodidos em todo o país em 2013, acarretando as desonerações do PIS/COFINS e da folha de pagamento das empresas de transporte, levadas a cabo pela União, que, muito embora tenham significado uma diminuição de 7,23% no custo do

prestador do serviço (fl. 2166/2168 do I.C.), em nada reduziram a tarifa do transporte público de passageiros por ônibus em Salvador²³.

Mas não é só. Além de não haver fundamentação técnica satisfatória quanto à fixação da tarifa-base, o Edital não proporciona uma compreensão clara e transparente da política de atualização tarifária, a qual se vale de dois mecanismos distintos: a) o reajuste (anual); e b) a revisão (no período de quatro em quatro anos).

Segundo a previsão das cláusulas 16.3, 16.3.1, 16.3.2 e 16.3.5 do Edital, o reajuste da tarifa-base valer-se-ia de duas fórmulas díspares: 1) para vigorar durante os anos de 2015 e 2016, seria calculado anualmente com base apenas no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pelo IBGE; 2) para vigorar a partir de 2018 e até o final do contrato, seria calculado anualmente com base numa equação paramétrica, levando em conta não somente o IPCA, mas, acrescido a ele, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), aferido pelo IBGE; e a variação do preço do diesel tipo s10, de acordo com a pesquisa de preços da Agência Nacional de Petróleo (ANP).

Ademais, consoante disposição das cláusulas 16.3.3 e 16.3.4 do Edital, a primeira revisão da tarifa (já incorporados os reajustes dos anos de 2015 e de 2016) passaria a vigorar em janeiro de 2017, tendo como base de referência uma conciliação futura (realizada pelo Poder Concedente até dezembro de 2016) dos coeficientes e índices de consumo e de insumos apresentados nos estudos econômico-financeiros que integram a proposta comercial das concessionárias (planilha de cálculo de custos) com o modelo de avaliação econômico-financeira da operação dos serviços do STCO de Salvador.

Ora, Excelência, se por um lado a equação paramétrica não oferece simplicidade de compreensão e transparência na utilização das bases de cálculo do INPC, do diesel e do IPCA, por outro, o sistema de revisão revela-se uma grande incógnita, pois sequer há previsão de uma fórmula estanque de alteração tarifária. E mais: causa estranhamento que a fórmula de reajuste baseada apenas no IPCA vigore até dezembro de 2016 (coincidentemente, o fim do mandato do atual

²³ Naquela oportunidade, o Prefeito de Salvador justificou a manutenção do valor da tarifa alegando a existência de uma defasagem no preço cobrado até então e que, finalmente, haveria um encontro de contas, obstativo da redução tarifária. Entretanto, tais contas nunca foram abertas à sociedade soteropolitana.

Prefeito), e a primeira revisão tarifária passe a vigorar em janeiro de 2017 (coincidentemente no início da próxima gestão municipal) e que dali em diante até o final do contrato de concessão os reajustes anuais da tarifa se façam com base na mencionada equação paramétrica. Portanto, faz-se necessário um enfrentamento técnico profundo acerca da estruturação tarifária, colimando a definição de um preço justo para o usuário do serviço.

Do exposto, constata-se que num contrato de concessão em que não há subsídios, de modo que praticamente toda a remuneração dos concessionários advém diretamente das tarifas pagas pelos usuários dos serviços (cláusula 16.1 do Edital), avulta a necessidade do Município de Salvador justificar e fundamentar tecnicamente, de maneira adequada e transparente, o tempo de exploração do serviço; o valor total da outorga; o sistema de arrecadação deste valor; os critérios utilizados para definir o perímetro das bacias operacionais; o preço de outorga atribuído a cada uma das bacias operacionais; e a estruturação tarifária, em atenção aos princípios da motivação (art. 2º, *caput*, Lei 9784/99) e da publicidade que regem a atuação da Administração Pública – o que, definitivamente, não ocorreu no caso vertente, invalidando, por conseguinte, o procedimento licitatório em questão.

Pontue-se que em razão das ponderações lançadas acima e dos fortes indícios de irregularidade, o Ministério Público solicitou ao Centro de Apoio Técnico do Ministério Público (CEAT), onde labora a equipe multidisciplinar da instituição, uma avaliação técnica do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira da Licitação encaminhado pelo Município de Salvador, a qual, até a presente data, não fora concluída.

2.4 DA INSUFICIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Por fim, a Licitação da Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus de Salvador mostra-se ilegal e, por via de consequência, inválida, porque não houve efetiva participação da sociedade civil no certame.

Conforme exaltam reiteradamente a Lei 12587/12 (Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana), a Lei 10257/01 (Estatuto da Cidade) e a Lei Municipal 7400/08 (PDDU de Salvador), o processo de desenvolvimento urbano deverá incorporar a diretriz da gestão democrática da cidade, permitindo a informação e a participação ativa da população na formulação do planejamento e na execução da política urbana em geral, incluindo-se, notadamente, a política de mobilidade urbana, de modo a garantir um controle direto pela sociedade e o pleno exercício da cidadania:

Estatuto da Cidade:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:
f) gestão orçamentária participativa;

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana

Art. 2º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Art. 5º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

V – gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

Art. 7º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

V – consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana;

Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nos 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

II – participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;

Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;

II – ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;

III – audiências e consultas públicas; e

IV – procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador

Art. 7º. São princípios da Política Urbana do Município:

V – o direito à informação;

VI – a gestão democrática da cidade.

Nada obstante a vasta normatização sobre a matéria, cumpre asseverar que não houve, no procedimento de licitação do STCO de Salvador, efetivação da gestão democrática da cidade, uma vez que foram frustrados os dois principais mecanismos de participação da sociedade civil na política de mobilidade urbana: 1) a realização audiências públicas em quantidade suficiente e com a divulgação necessária para debater amplamente o tema; e 2) a deliberação da matéria em órgãos colegiados, cuja composição abranja representantes da população. Vejamos.

Segundo informação consignada no próprio Edital (cláusula 1.2.3), existiram quatro audiências públicas para discutir o STCO com a população soteropolitana, realizadas nos dias 08 de fevereiro de 2012, 12 de julho de 2012, 19 de dezembro de 2013 e 04 de fevereiro de 2014. Contudo, insta salientar que duas dessas audiências públicas aconteceram na gestão do Prefeito João Henrique – cujas propostas para o enfrentamento da situação da mobilidade urbana da capital baiana eram totalmente distintas daquelas indicadas pelo atual Prefeito, não

podendo, portanto, ser aproveitadas – e que as demais não tiveram a publicidade necessária, nem a utilização dos meios de comunicação mais eficientes, para permitir um amplo acesso e participação da sociedade.

Ademais, como se não bastasse a deficiência de tais audiências públicas, em nenhuma delas foram discutidos: a) o valor da tarifa-base; b) a fórmula de reajuste tarifário com base na equação paramétrica mencionada; c) o mecanismo de revisão da tarifa; 3) o preço de cada uma das bacias operacionais; 4) as diversas hipóteses de incidência da revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Noutro giro, é extremamente questionável que o único veículo proporcionado pelo Município para o oferecimento de sugestões pela sociedade civil tenha sido o *e-mail* e que, mesmo assim, não tenham sido acatadas no Edital (e sequer respondidas) nenhuma das 441 (quatrocentas e quarenta e uma) propostas oferecidas.

Mas não é só. De acordo com a Ata da Reunião do Conselho Municipal de Transporte de Salvador (fls. 2170/2172 do I.C.), constata-se que houve apenas duas sessões de apresentação da matéria naquele órgão colegiado – ainda assim divulgadas às vésperas pelo secretário da SEMUT e, por conseguinte, com pequena participação e superficial apreciação dos conselheiros, tendo os mesmos, inclusive, consignado protestos em ata –, tendo existido, portanto, um mero cumprimento formal da exigência legal (art. 15, I da Lei 12587/12 e art. 43, I da Lei 10257/01).

Desta forma, verifica-se claramente que não houve efetiva participação da sociedade civil no certame licitatório em questão – cujo objeto é especialmente importante, pois repercute de forma tão íntima no cotidiano de todos os cidadãos de Salvador e de sua região metropolitana –, sendo ele, por mais este motivo, flagrantemente ilegal e inválido.

3 DOS PEDIDOS

3.1 DO PEDIDO LIMINAR *INAUDITA ALTERA PARTE*

Reza o art. 798 do CPC que, além dos procedimentos cautelares específicos, poderá o juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas para assegurar o resultado útil do processo principal quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação. Vale dizer, para a concessão das cautelares inominadas, devem estar presentes dois requisitos primordiais: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

O *fumus boni iuris* significa “sinal do bom direito”, o qual é corroborado através da demonstração de fortes indícios de que o ordenamento jurídico salvaguarda a pretensão do autor. Diz respeito, portanto, à plausibilidade de um direito ainda não comprovado exaurientemente no caso concreto, mas que, a princípio, pode ser presumido como certo, dada a sua suficiente base legal.

Por sua vez, o *periculum in mora* define-se como “perigo em razão da demora”, denotando a necessidade do pedido do autor ser julgado procedente com urgência. Como se percebe, tal requisito se expressa na existência de um risco de lesão grave e de difícil reparação à parte, que será consumada caso a decisão pleiteada seja tomada tardiamente.

Contudo, existem situações que a própria tomada de conhecimento da ação por parte do réu implica no aumento do risco de se perpetrar a grave lesão ao autor. Nestes casos, diante da possibilidade do réu tomar providências capazes de frustrar a eficácia da medida, impõe-se o deferimento liminar da cautelar antes do mesmo ser citado (*inaudita altera parte*), mostrando-se assente o seu cabimento em sede de Ação Cautelar Inominada Preparatória de Ação Civil Pública seja por conta do estatuído nos arts. 12 e 21 da Lei 7.347/85, seja em virtude da disciplina do art. 90 da Lei 8.078/90 c/c os arts. 797 e 804 do CPC.

No caso em tela, o *fumus boni iuris* encontra-se claramente consubstanciado: 1) no flagrante desrespeito às diversas normas jurídicas discorridas ao longo da ação, praticamente todas de ordem pública e interesse social (art. 1º, parágrafo único, da Lei 10257/01), dando conta da inequívoca ilegalidade da Licitação da Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus de Salvador; 2) na notoriedade dos fatos demonstrados (art. 331, I, CPC), amplamente repercutidos nas mídias locais, e

na farta documentação que acompanha a peça inaugural, revestindo-se de caráter incontroverso a realização do certame e os termos do seu Edital, em anexo, publicado no Diário Oficial do Município, propiciando uma perfeita subsunção do fato às normas mencionadas.

Aliás, cumpre asseverar que as provas e os fundamentos jurídicos revelados no decorrer desta exordial já são quase que suficientes para a adoção de providências judiciais de cunho definitivo, restando, basicamente, a juntada da avaliação técnica do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira da Licitação encaminhado pelo Município de Salvador, solicitada pelo *Parquet* ao Centro de Apoio Técnico do Ministério Público (CEAT), ainda não finalizada.

Noutro giro, também resta patente a presença do *periculum in mora*, notadamente em face da iminência de conclusão da Licitação da Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus de Salvador, muito embora a mesma represente eminente perigo de lesão grave e de difícil reparação à ordem urbanística e à mobilidade urbana de Salvador e de toda a sua região metropolitana.

Por fim, sendo certo de que a parte Ré, quando for citada ou tiver notícia da presente ação, poderá acelerar a conclusão do certame – homologando-o, adjudicando o objeto licitado aos concessionários vencedores e, finalmente, assinando o contrato de concessão com os mesmos –, criando, portanto, fortes entraves à efetivação da medida liminar ora pleiteada (e, quem sabe, até mesmo ao provimento final desta cautelar), salutar que a mesma seja deferida *inaudita altera parte*, em observância ao disposto no art. 804, CPC.

Destarte, constatada a subsistência dos seus requisitos autorizadores, faz-se imperativo o provimento da vertente Ação Cautelar, colimando a adoção de uma medida preventiva e acautelatória a fim de resguardar a ordem urbanística e a mobilidade urbana da capital baiana e de toda a sua região metropolitana, enquanto o procedimento licitatório em questão não fora concluído e, portanto, o dano ao já precário sistema de transportes públicos existente em Salvador ainda não se encontra consolidado e em estado de difícil reparação – ao menos sem a assunção de grandes custos pela sociedade.

Nesta senda, requer à Vossa Excelência a concessão de medida liminar *inaudita altera parte* para suspender os efeitos da Licitação de Concessão da Prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus de Salvador (Concorrência nº 01/14) até a decisão final do processo principal (no qual será requerida a nulidade da mesma).

3.2 DOS PEDIDOS DEFINITIVOS

Em face do exposto, requer ainda à Vossa Excelência:

1) a citação do réu, na pessoa de sua representante judicial, qual seja, a Procuradora Geral do Município de Salvador, cujo endereço profissional é a Travessa da Ajuda, nº 1, Ed. Sul América, 1 º Andar, Centro, Salvador/BA, CEP: 40020-030, para, querendo, contestar a ação no prazo de 5 (cinco) dias, indicando as provas que pretende produzir, sob pena de se aplicarem os efeitos da revelia;

2) a procedência do pedido liminar, confirmando-o ao final do processo cautelar, nos termos requeridos acima;

3) a intimação pessoal do Ministério Público do Estado da Bahia de todos os atos processuais, na forma do art. 236, §2º, CPC c/c art. 41, IV, da Lei 8625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público);

4) a produção de provas por todos os meios em direito admitidos, protestando, especialmente, pela prova documental;

5) a inversão do ônus da prova, em face da verossimilhança das alegações (art. 6º, VIII, CDC);

6) a juntada dos documentos em anexo;

7) a condenação do réu nos ônus da sucumbência, incluindo-se, notadamente, honorários advocatícios;

8) a concessão do prazo de 15 (quinze) dias para a juntada do instrumento de mandato em favor do advogado do GRUPO AMBIENTALISTA DA BAHIA (GAMBÁ), que abaixo subscreve, nos termos do art. 37, *caput*, CPC.

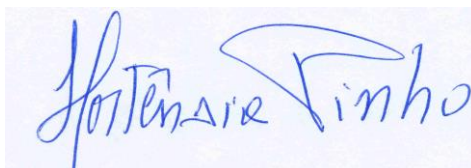
Atribui-se à causa o valor de R\$ 11.212.656.085,33 (onze bilhões, duzentos e doze milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil e oitenta e cinco reais e trinta e três centavos).

Termos em que,
Pede deferimento.

Salvador/BA, 08 de agosto de 2014.

HORTÊNSIA GOMES PINHO

Promotora de Justiça



FELIPE DE CARVALHO SANTANA

Advogado do GAMBÁ – OAB/BA nº 42519

