



Seção Judiciária do Estado da Bahia
14ª Vara Federal Cível da SJBA

PROCESSO: 1005474-31.2018.4.01.3300

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

AUTOR: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DA BAHIA

RÉU: MUNICÍPIO DE SALVADOR, CONSORCIO BRT SALVADOR, UNIÃO
FEDERAL, CAIXA ECONOMICA FEDERAL, INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE
E RECURSOS HIDRICOS

DECISÃO

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, ajuizaram a presente ação civil pública em face da **UNIÃO**, da **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**, do **MUNICÍPIO DE SALVADOR**, **INEMA - INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HIDRICOS** e do **CONSÓRCIO BRT – SALVADOR** na qual objetiva, liminarmente, a suspensão liminar das obras e, por derradeiro, que se declare a nulidade do edital de licitação - RDC n. 001/2017 e do contrato n. 29/2017.

Narra o primeiro autor que, em 04.11.2016, instaurou Inquérito Civil, após notícia de fato apresentada, na qual se descreve supostas irregularidades na licitação e no financiamento público do projeto de mobilidade urbana BRT/SALVADOR, em execução pela Prefeitura Municipal de Salvador e pelo Consórcio BRT SALVADOR, financiado com recursos federais. Com o mesmo objeto, foi instaurado na 12ª Promotoria de Justiça de Assistência/GEPAM, do Ministério Público do Estado da Bahia e que em 11.04.2017, foi instaurado na 2ª Promotoria de Justiça Ambiental do Ministério Público do Estado da Bahia Inquérito Civil, após notícia apresentada contra o projeto de mobilidade urbana BRT/SALVADOR, dando conta da existência de petição pública com 69.383 assinaturas denunciando que a obra será danosa para o município pelas razões seguintes: a) alto impacto visual e ambiental, pois importaria na supressão de 579 árvores, as quais serão substituídas por concreto; b) altíssimo custo; c) desnecessidade, por repetir o percurso já coberto pelo Metrô, pois visa apenas atender os interesses dos empresários de ônibus que são financiadores de campanhas políticas e c) desvalorização dos imóveis próximos aos viadutos, uma vez que o problema poderia ser resolvido simplesmente com a utilização de faixas exclusivas para os ônibus.

Informa que a obra do BRT (*Bus Rapid Transit*) SALVADOR, segundo a Prefeitura, já conta com mais de R\$ 800 milhões em recursos aprovados pelo Governo Federal para a implantação dos dois primeiros trechos do empreendimento, que vão ligar do Shopping da Bahia ao Loteamento Cidade Jardim (obras já iniciadas) e o Loteamento Jardim à Estação da Lapa. Explica que o primeiro trecho do empreendimento, com extensão de 2,9 km, tem previsão para ser concluído em 28 meses, pelo Consórcio BRT SALVADOR, com um custo estimado entre R\$ 68,3 milhões e 117 milhões por quilômetro, estimativa que torna a obra do BRT SALVADOR a mais cara dentre as capitais brasileiras.

Alega que a intervenção conta com a rejeição de parcela significativa da população preocupada com aspectos urbanísticos e ambientais e que a obra envolverá o tamponamento de dois rios. Atribui parte da rejeição popular à inexistente participação da população no processo de elaboração do projeto, que contou com apenas uma audiência pública, cuja publicação da convocação se deu a apenas 11 dias antes da mesma audiência, desatendendo ao prazo de 45 dias estabelecido pelo art. 2º, § 1º da Resolução do CONAMA nº 09/1987, não havendo, além disso, ampla divulgação, aduzindo que a audiência não serviu como uma oportunidade de real debate sobre a escolha do modal ou dos traçados, deixando, portanto, de haver significativa participação da população na gestão democrática dos centros urbanos, como determina o Estatuto da Cidade. Assevera que todos os encontros públicos ocorridos posteriormente o foram após o início do processo licitatório.

O empreendimento, na dicção dos autores, descumpre inúmeras exigências legais, sendo elas:

a) ausência de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Explicam ser este um dos instrumentos de política urbana, previsto na Lei Federal nº 10.257/2001 e que o órgão responsável deverá realizar audiências públicas, antes da decisão sobre o projeto, sempre que sugerido, servindo este estudo de base para aprovação do empreendimento, com o estabelecimento de contrapartidas para sua implantação ou funcionamento, ou descartar sua realização, figurando como uma das condicionantes da licença prévia;

b) ausência de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), que deve anteceder ao projeto para posteriormente integrá-lo, comprovando que a solução adotada é a melhor alternativa para o local da obra, o tipo de obra e sua finalidade. Tal exigência consta como condicionante para o financiamento de projetos no âmbito do RDC;

c) ausência de projeto de mobilidade urbana (art. 24, § 6º, da Lei nº 12.587/2012);

d) ausência de significativa participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o pleno exercício da cidadania, como determina a gestão democrática estabelecida no Estatuto da Cidade;

e) ausência de ampla publicidade de todo o procedimento licitatório, mediante veiculação no sítio eletrônico oficial;

f) ausência de fundamentação para a adoção do Regime de Contratação Integrada;

g) inexistência de Plano de Mobilidade, instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes;

h) inexistência de outorgas para uso do corpo hídrico;

i) não foram coletados dados claros acerca do problema a ser resolvido (índices de congestionamento, estatísticas de acidentes e de eventos de risco, etc.);

j) não foram apontadas fontes de custeio, previsão de custos ou documentos equivalentes, a fim de determinar a viabilidade operacional, técnica, econômica, financeira e tarifária do empreendimento;

k) não foram realizadas análises para determinar se as alternativas de custos e prazos condizentes com as especificações.

l) Existência de irregularidades na adoção do Regime de Contratação Integrada. Dentre estas, apontam a falta de fundamentação no Termo de Referência e no Edital para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), contrariando o disposto no art. 9º da Lei nº 12.462/2011, bem como a ausência de justificativa fundamentada para o não parcelamento do objeto, o que representa restrição indevida à ampla participação dos licitantes, ferindo o art. 4º, VI, da Lei nº 12.462/2011.

Quanto à inexistência de outorgas para uso do corpo hídrico, explicam que a obra envolve o tamponamento (encapsulamento) de parte de dois rios urbanos, rio Camarajipe e rio Lucaia e que as outorgas de uso conferidas pelo INEMA são fundamentais para que se inicie a obra e que os impactos de tais encapsulamentos só poderiam ser dimensionados com o projeto executivo da obra, do qual não se tem conhecimento, apesar dos tamponamentos já estarem contratados de modo expresse no edital, enfatizando que contratou-se sem ao menos saber quais as consequências urbanísticas e ambientais do que se estava contratando e as obras se iniciaram sem a autorização necessária para se alterar a dinâmica dos cursos d'água. Alegam que o tamponamento de rios e a supressão de significativa área verde da cidade, com a derrubada de árvores de grande porte, trazem impactos secundários que precisam ser efetivamente considerados.

Asseguram que o laudo técnico concluiu não ter sido possível avaliar as projeções futuras nos estudos de demanda para os cenários de 2019 até 2024, porque os estudos foram confeccionados em 2013, quando o Metrô de Salvador não estava funcionando, lembrando que este liga os mesmos destinos dos trechos iniciais do BRT/Salvador, o que evidencia, no seu dizer, que a demanda existente à época para justificar o projeto, muito provavelmente, diminuiu, não tendo sido realizados novos estudos que levassem em consideração este novo cenário de mobilidade.

Sob a invocação dos princípios da prevenção, da precaução e do direito intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e fundamentando o receio de dano irreparável ou de difícil reparação na necessidade de impedir o avanço das obras, com a supressão de inúmeras árvores e demais atos concretos prejudiciais ao meio ambiente, sem que exista um embasamento técnico suficiente para a sua continuidade, aduzindo que o avanço das obras implicará em drástica redução da área verde ainda existente na cidade, com impactos permanentes, gerando inúmeros efeitos secundários na região, como alterações no microclima, elevação de temperatura, alterações no regime de chuvas,

alagamentos devido à falta de superfícies permeáveis, pleiteiam, *inaudita altera pars*, com base nos arts. 11 e 12 da Lei nº 7.347/85, em relação:

a) ao **CONSÓRCIO BRT SALVADOR** e o **MUNICÍPIO DE SALVADOR**, a suspensão da execução do contrato firmado entre ambos, determinando-lhes que suspendam imediatamente as obras do BRT/SALVADOR, ordenando-se que estes se abstenham-se de promover ou permitir a realização de qualquer atividade que possa causar degradação ambiental, até o julgamento de mérito da presente demanda;

b) à **UNIÃO** e **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL** que se abstenham de fazer novos repasses ao Município de Salvador, para o empreendimento BRT/SALVADOR, até o provimento final da presente demanda;

c) à **PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR** que se abstenha de emitir quaisquer novas licenças ou solicitar outorgas de uso do corpo hídrico para intervenções ou tamponamento dos rios abrangidos pela obra do BRT/SALVADOR, até a resolução final da presente demanda;

d) que sejam imediatamente suspensos todos os efeitos do “CERTIFICADO DE INEXIGIBILIDADE DE OUTORGA”, nº 2018.001.00008, emitido pelo INEMA em 31.01.2018, e que esta autarquia se abstenha de fornecer qualquer nova dispensa de outorga ou outorga para macrodrenagem ou tamponamento dos rios Lucaia e Camaragipe para o BRT/SALVADOR, até o provimento final da presente demanda.

Em atendimento ao quanto preconizado no art. 2º, da Lei 8.437/1992, foi determinada a manifestação das entidades públicas, em 72 horas, e designada audiência de conciliação para o dia 29 de junho p. passado, que uma vez realizada, mostrou-se inexitosa.

A União manifestou-se arguindo que o empreendimento contra o qual os autores se insurgem tem indiscutível relevância e complexidade, havendo presunção de legalidade sobre os atos administrativos atribuídos aos entes públicos demandados. Diz que assim como a CEF, não se envolveu na escolha da melhor opção (se metrô ou BRT, por exemplo), limitando-se a transcrever manifestação ofertada pela CEF.

O INEMA, de outra feita, alega a inépcia da petição inicial e a impossibilidade de concessão do pedido liminar que lhe foi dirigido e que consta do item 4, da petição inicial, argumentando com base nos normativos que cita que *“a atividade de drenagem e/ou captação de águas pluviais, objeto do requerimento de inexigibilidade de outorga, não altera a disponibilidade dos recursos hídricos!!! Até se pode pensar em alterações decorrentes da atividade de drenagem e/ou captação de água pluvial a nível de quantidade e qualidade do recurso hídrico, mas não a título de DISPONIBILIDADE!!! Inclusive, releva notar que a atividade de drenagem e/ou captação de água pluvial como uma fonte de água de relevante interesse ambiental. Não obstante, numa análise perfunctória do plano concreto dos fatos, precisa ser asseverado que a atividade de drenagem e/ou captação de águas pluviais NATURALMENTE já ocorre no meio ambiente, e essas águas pluviais tem por destino, também natural, de ir para os rios, corpos de água!!! Daí, não pode ser exigida uma autorização para atividade dessa água pluvial que é NECESSARIAMENTE PROVOCADA PELA NATUREZA!!!”* Com base nisso, assevera que não há que ser deferido o pedido liminar de suspensão de todos os efeitos do CERTIFICADO DE INEXIGIBILIDADE DE OUTORGA Nº

2018.001.0000008, porque este, além de ter fundamentação razoável, encontra-se amparado pelos art. 18, da Lei nº 11.612/2009, pelo Resolução nº 96, de 25.02.2014 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH e pela Portaria INEMA nº 8.579, de 09.10.2014. Assegura que mesmo que a atividade de drenagem e/ou captação de águas pluviais seja, de maneira inconteste, passível de inexigibilidade de outorga, ela será necessariamente objeto de análise de licença ambiental pelo Município de Salvador. Esclarece que o requerimento de inexigibilidade para macrodrenagem foi feito para águas pluviais e não para uso de corpo hídrico e que sendo assim, o certificado de inexigibilidade de outorga jamais terá o condão de autorizar intervenções nos corpos hídricos, *“sobretudo em se tratando de canalização, alargamento e tamponamento, atividades estas que alteram o regime, a disponibilidade ou qualidade da água existente no corpo de água”*.

O Município de Salvador informa que as supressões (eliminações) de vegetação que deveriam ser feitas na primeira etapa do BRT (objeto imediato da demanda) já ocorreram em sua totalidade, restando, em relação à vegetação, apenas operações de transplantação (retirada da árvore para replantio em outro local – preferencialmente no Parque da Cidade), cuja realização ainda não ocorreu em função da máquina especialmente comprada para esta finalidade encontrar-se para desembarço aduaneiro no Porto de Salvador.

Inicia sua manifestação, sustentando que a construção deste trecho do BRT (Etapa 1), ligando a região do Iguatemi com o Parque da Cidade faz parte de um projeto bem maior, integrado, planejado, discutido e necessário para o desenvolvimento social e urbano da Cidade do Salvador, tanto no seu aspecto de mobilidade urbana, quanto no incremento da qualidade de vida dos cidadãos soteropolitanos e que é parte de um sistema integrado de mobilidade concebido faz tempo e que já foi parcialmente implementado e continua sendo construído, pois deste mesmo sistema fazem parte a linha 1 e 2 do metrô de Salvador (concluídas), as linhas vermelhas e azul do BRT em construção pelo

Estado da Bahia no prolongamento das Avenidas Orlando Gomes e Pinto de Aguiar (trechos já concluídos) e o VLT do Subúrbio (em processo de contratação pelo Estado da Bahia), tanto assim que contempla estação de transbordo para integração com Metrô na Estação Iguatemi (a ser construída pelo Estado da Bahia) exatamente com a finalidade de alimentar e, com isso, viabilizar, o transporte coletivo na cidade, aduzindo que além de não estar isolado, o trecho também não é de concepção recente, pois está previsto em todos os projetos de mobilidade da cidade, inclusive aqueles com base nos quais foi celebrado o convênio interfederativo com o Estado da Bahia, assim como no PDDU, sendo fruto de estudos e discussões de longo tempo.

Explica que concluiu em 2011 o projeto denominado RIT – Rede Integrada de Transporte de Salvador, que prevê um conjunto de corredores com tratamento

preferencial para circulação dos ônibus, integrado com outros modais do transporte coletivo da cidade –Metrô, Trem do Subúrbio, barcas e ascensores. A partir da concepção da RIT e da urgência na realização de melhorias que atendam a população foi concebido o projeto dos Corredores Progressivos de Transporte com soluções de adequação viária e tratamento preferencial para ônibus e que o projeto dos Corredores de Transporte Público Integrado está concebido de acordo com a RIT – Rede Integrada de Transporte de Salvador que, por sua vez, segue as determinações e orientações contidas na legislação,

o PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador. Sustenta que a solução de mobilidade converge com normativas e ajustes de vontade dos entes públicos envolvidos. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU/2008 – Lei Municipal nº 7.400/2008), assinalando que a cidade de Salvador possui, desde janeiro de 2008, uma legislação urbanística definindo as orientações de urbanização, expansão urbana e intervenções na infraestrutura viária

.Em relação aos corredores de alta capacidade, explica que o PDDU/08, em seu art. 199, inciso I, sugere a “*modalidade de transporte de passageiros que opera em vias segregadas, alimentado por estações de integração, atendendo a demandas acima de 35.000 passageiros/hora/sentido*”. Para os corredores de média capacidade, inciso II, na mesma linha de raciocínio, sugere a “*modalidade de transporte de passageiros que opera em vias segregadas ou faixas exclusivas, atendendo a demandas entre 12.000 e 35.000 passageiros/hora/sentido*”.

Explica que a contratação fora realizada pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) na modalidade de Contratação Integrada que é justamente aquela na qual “*a contratada é responsável tanto pela elaboração do projeto básico, quanto do executivo, bem como pela execução e entrega da obra acabada, pronta para funcionar*” (Lei 12.462/11, art. 9º), que é uma modalidade cuja adoção é preferencial na contratação de obras, como prescreve o art. 8º da mesma lei, e que a diferença essencial da contratação integrada para a empreitada integral está exatamente no fato de que, na primeira incumbe ao contratado apresentar o projeto básico, como previsto no seu art. 9º.

Desta distinção, prossegue, deve-se compreender que, cabendo à empresa contratada a confecção do projeto básico e do projeto executivo, o anteprojeto a cargo da Administração Pública não tem as mesmas características de um projeto básico, ao contrário, deve apenas apresentar as informações preliminares necessárias para que as empresas possam conceber suas propostas e concorrer com as soluções que criarem.

O anteprojeto de engenharia, segue explicando, é muito menos detalhado que o projeto básico, pois enquanto no projeto básico há documentos bem especificados, no anteprojeto eles são apenas preliminares. O anteprojeto de Engenharia tem 67 páginas, contendo explanação, acompanhada de gráficos, figuras e fotos, acerca do diagnóstico da situação atual, estudos de demanda, estudos de evolução das variáveis (população, emprego formal, padrões de mobilidade), demonstração do crescimento da matriz O/D (Origem/Destino), estimativa de demanda, com projeção para 2019 e 2044, tráfego de veículos, concepção funcional com conceito e propostas de intervenção, análise de desempenho da rede viária, dimensionamento das estações e do número de baias, parâmetros de desempenho do sistema, concepção do sistema de transporte com as intervenções projetadas, viabilidade técnica e econômica, a referência aos projetos anteriores e estudos preliminares, levantamento topográfico cadastral, pareceres de sondagem, descrição das intervenções propostas, lista de documentos complementares, chamando atenção para o fato de que após o anteprojeto o Termo de Referência ainda trata, no item 12, da possibilidade das licitantes indicarem soluções técnicas diversas O cotejo do anteprojeto de engenharia revela sua capacidade de atender, com sobra, aos elementos essenciais de sua existência, assim como sua finalidade, qual seja a de fornecer as informações necessárias para que as empresas interessadas possam pensar nas soluções e desenvolver suas propostas.

A maior demonstração da qualidade do Termo de Referência e do Anteprojeto de Engenharia que contém, assim como da própria publicidade do certame, foi que 74 empresas retiraram o edital e 10 concorreram (foram 2 empresas isoladas e 27 reunidas em 8 consórcios, totalizando 29 empresas que participaram da concorrência) apresentando propostas, muitas de consórcios, como o vencedor, circunstância extremamente rara para obra desta complexidade e magnitude.

Indaga como o anteprojeto de engenharia poderia ser deficiente se a concorrência obteve tamanho êxito, registrando que as concorrentes apresentaram soluções diferentes para o problema, ou seja, exatamente como prevê e recomenda a modalidade, utilizaram suas *expertises* para apresentar propostas que, atendendo ao anteprojeto, encontravam meios alternativos de executar a obra que alcançasse a finalidade da contratação.

Afirma que a viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental restou demonstrada por meio dos mais diversos estudos que subsidiaram a estruturação do sistema (RIT e no Plano de Mobilidade) e a edição de leis, como a do PDDU. São os mesmos elementos que permitiram o desenvolvimento – e execução – dos estudos do Metrô, do VLT e dos demais trechos de BRT a cargo do Estado.

Assegura que mais de um ano atrás, ocorreu audiência pública para apresentação do projeto para a qual, inclusive, o Município publicou convocação no Diário Oficial (DOC. 7). Realizou-se também audiência pública em 18/04/2017, na Assembleia Legislativa do Estado. O projeto de transporte de massas faz parte de projetos e de leis que foram discutidos em todas as Prefeituras Bairro de Salvador.

Justifica a ausência do projeto básico apontada na exordial, pelo fato da Lei 12.462/11 afastar a incidência da regra geral da Lei 8.666/93, incompatível em seus institutos com a contratação integrada.

Diz que a opção pelo BRT, ou que esta poderia estabelecer uma concorrência com o Metrô, parte de duas premissas equivocadas: a) desconsidera que o trecho faz parte de um projeto integrado, e que a redução dos custos estimados totais, quando a contratação do trecho 1 já trouxe economia da ordem de 40%; b) desconsidera as projeções de demanda e a própria alteração da realidade pela introdução do transporte mais eficiente

Assevera que as obras de drenagem não constituem anexo, ou acréscimo das obras, pois não é possível pensar-se em uma obra séria e responsável que não incluía as soluções de drenagem necessárias a que o objeto (construção em si) seja efetivamente utilizável e que a parte das obras que estão sendo associadas exclusivamente ao transporte individual (de veículos particulares), na verdade atende a todo o fluxo de trânsito da área, o que inclui, além das ciclovias, os ônibus de transporte coletivo, taxis e outros modais de transporte individual (uber, etc.) não particular (como os carros particulares

Os mais diversos estudos – extremamente detalhados – que subsidiaram a elaboração do PDDU, a concepção da Rede Integrada de Transportes (RIT), a assinatura do Convênio de Cooperação Intrafederativo nº 01/2012 e a estruturação da Rede Metropolitana de Transportes Integrados (RMTI) atendem, com ampla sobra, ao conteúdo e aos aspectos ordinários do EIV e do RIV e já foram integralmente contemplados no EIA-RIMA. Não

há qualquer elemento faltante para determinar os impactos sobre a vizinhança. Ao revés, é para dirimir os impactos já existentes que se irá intervir no sistema viário e implantar um sistema de transporte coletivo mais eficiente que ainda resolverá problemas de drenagem (mais uma redução de impacto) e de tráfego (combatendo perda de qualidade de vida do cidadão metropolitano em uma das principais mazelas da vida em grandes centros urbanos: o tempo perdido no trânsito) ainda melhorando o meio ambiente (reduzindo a emissão de CO2 por força da substancial redução de engarrafamentos,

Da simples leitura do Termo de Referência, verifica-se, no seu dizer, que está em absoluta conformidade com a hipótese normativa e com a finalidade deste tipo de contratação. Consoante explica, o Edital licitou uma solução integrada, que desafiava elaboração de um projeto básico e de um projeto executivo capaz de entregar o objeto de interesse da Administração Pública, a ser concebido segundo as técnicas e expertises da empresa contratada. O item 12 do Termo de Referência – Apresentação de Soluções Alternativas, é explícito em relação à possibilidade – e até o interesse – em soluções distintas. Sustenta a inexistência de impactos ambientais significativos, tanto que a extração de vegetação já terminou, faltando apenas o transplante de árvores vivas.

Esclarece que a drenagem não modificará vazão de rios, pelo contrário, evitará que nas grandes chuvas as águas contaminadas e não tratadas que se acumulam pela impermeabilização da área (cujos alagamentos são notórios) cause danos à população, à cidade e a própria natureza, pois o caso, a rigor, é de compensação (correção) de dano, não de criação de impacto negativo.

A suspensão do contrato sem elementos fáticos ou jurídicos que o justifique ainda apresenta um agravante: causará grave dano ao erário, este sim, irreversível, resultante da perda dos recursos ou, na melhor das hipóteses, na criação de situação para a aditivação do contrato. Dado o prazo para trânsito em julgado de ação desta natureza, a liminar, acaso deferida, excederia, em muito, o prazo total do contrato celebrado com o Consórcio, assim como do contrato de financiamento pactuado com a CEF. Pontua que a suspensão da execução do contrato ensejaria à contratada o direito de revisão de seu contrato em virtude de força maior.

Em relação a eventuais riscos ambientais – que não foram sequer especificados - esclarece que as supressões de vegetação que deveriam ser feitas na fase preliminar para a primeira etapa do BRT (objeto imediato da demanda), já ocorreram em sua totalidade, restando, em relação à vegetação, apenas operações de transplantação (retirada da árvore para replantio em outro local – preferencialmente no Parque da Cidade), cuja realização ainda não ocorreu em função da máquina especialmente comprada para esta finalidade encontrar-se para desembarque aduaneiro no Porto de Salvador

Alega que há riscos na suspensão do contrato, que podem gerar danos irreversíveis ao erário e ao interesse público decorrentes: a) do cancelamento do financiamento da CEF caso os desembolsos não sejam efetuados de acordo com o cronograma; b) configuração do direito do consórcio de obter o reequilíbrio do contrato, caso a suspensão afete o cronograma físico-financeiro

do contrato, gere despesas não previstas na proposta; c) do atraso das obras do modal em si, com a consequente manutenção de significativa parcela da população e das origens e destinos do deslocamento urbano fora do sistema planejado para funcionar integrado; d)

atraso na execução das obras de drenagem inseridas no objeto e os danos ao patrimônio público e privado atingido pelas inundações; e) esgotamento dos prazos – e caducidade – das licenças e alvarás obtidos.

Tais circunstâncias implicam, consoante aduz, em *periculum in mora* inverso, dano ao erário e aos interesses e direitos públicos envolvidos, aí sim, em monta que o Autor não tem condições de caucionar (na forma do §1º do art. 300 do CPC) nem suportar em ação regressiva, ou seja, a serem definitivamente custeados pela população tanto em recursos do erário quanto em negação de serviços públicos essenciais.

No plano jurídico, defende que a pretensão não tem melhor acolhida, pois, o art. 1.059 do CPC reafirma que, em relação à tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública continua sendo aplicado o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei 8.437/92 e no art. 7º da Lei 12.016/09, em função do que não seria cabível medida liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação (Lei 8.437/92, art. 1º, §3º).

Colhe-se da manifestação da CEF, trazida pela União, que o município de Salvador) justificou a adoção do BRT para atendimento da demanda de passageiros no empreendimento, conforme exposto no Memorial Descritivo do projeto.[\[1\]](#)

DECIDO.

Insta gizar, *ab initio*, ser pacífico o cabimento da tutela antecipada na ação civil pública, por força do que dispõe o art. 12, da Lei nº 7.347/85. Mister que se diga que o art. 1.059, do CPC, reedita norma jurídica já veiculada pela Lei nº 9.494/1997, no que diz respeito a limitações à concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública. A restrição deve ser interpretada restritivamente, para que não se torne inconstitucional à luz do princípio do acesso à justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

A concessão de tutela provisória de urgência requer elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, nos termos do art. 300 do Novo Código de Processo Civil.

Para a sua concessão exige-se que não haja perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, consoante art. 300, § 3º, do CPC, devendo, ainda, a parte responder pelo prejuízo que a efetivação desta tutela causar à parte adversa, nas hipóteses previstas no art. 302 do aludido diploma legal.

Já a tutela de evidência, por sua vez, será concedida independentemente da demonstração do perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo nas hipóteses elencadas no art. 311 do Novo Código de Processo Civil.

Em análise perfunctória, própria deste momento processual, verifico que não estão presentes os requisitos autorizadores do deferimento do pedido liminar.

Como narra a inicial, Modalidade Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), cujo objeto foi a contratação integrada para elaboração de projetos básico e executivo de engenharia e execução de obras de infraestrutura em área urbana para implantação do “TRECHO 1” do empreendimento “CORREDORES DE TRANSPORTE PÚBLICO INTEGRADO DE SALVADOR – LAPA/L.I.P.”.

Tal contratação, como já restou evidenciado, fundamenta-se na Lei Federal nº 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e no Decreto Municipal nº 24.868/2014, em função de tais intervenções terem sido selecionadas e incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, conforme Portaria Nº 222 de 24 de abril de 2014, do Ministério das Cidades, publicada no Diário Oficial da União de 25/04/2014, bem como por tratar-se de “*obras e serviços de engenharia relacionadas a melhorias de mobilidade urbana*”, na esteira do que dispõe o §1º do art. 9º da Lei Federal nº 12.462/2011 (RDC), que versa sobre a contratação integrada, caracterizando-a como aquela que compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, bem como a execução da obra propriamente dita.

Reveste-se de inteira razoabilidade a alegação do Município réu no sentido de que no contexto da situação concreta (fazendo o BRT parte de todo um projeto de mobilidade previsto para integrar a cidade do Salvador e a Região Metropolitana), a viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental restou demonstrada por meio dos mais diversos estudos que subsidiaram a estruturação do sistema (RIT e no Plano de Mobilidade) e a edição de leis, como a do PDDU, ganhando plausibilidade a alegação de que os estudos foram realizados, de modo a suprir os estudos que seriam reunidos sob a denominação de EVTEA, pois o desenvolvimento e o estabelecimento de um plano integrado de mobilidade, capaz de incluir em um só sistema o transporte público da região metropolitana, de acordo com o PDDU é, indubitavelmente, obra que integra o conjunto da cidade de Salvador, mas não apenas esta, eis que envolve o município contíguo de Lauro de Freitas, abarcando parceria com o Estado da Bahia, integrando o complexo viário, trazendo soluções urbanísticas para a mobilidade de uma boa parte da capital.

Passo à análise da argumentação ensaiada na inicial, para efeito de suspensão da execução de quaisquer obra e medidas de implantação do BRT – Trecho 1, com a cuidadosa advertência feita por Débora Sotto, no sentido de que “*não há hierarquia entre os três pilares da sustentabilidade – econômico, social e ambiental – tampouco predomínio de qualquer um deles sobre os outros*”, não havendo falar, portanto, em sobrepor a preservação ambiental ao desenvolvimento econômico e à inclusão social.[\[2\]](#)

A OBRA É DANOSA AO MUNICÍPIO PELO ALTO IMPACTO VISUAL E AMBIENTAL CAUSADO

-

A alegação se esvai diante da informação do município de que as supressões de vegetação que deveriam ser feitas na primeira etapa do BRT já ocorreram em sua totalidade, restando, em relação à vegetação, apenas operações de transplantação (retirada da árvore para replantio em outro local – preferencialmente no Parque da Cidade), cuja realização

ainda não se deu em função da máquina especialmente comprada para esta finalidade encontrar-se para desembaraço aduaneiro no Porto de Salvador.

INEXISTÊNCIA DE OUTORGAS PARA USO DO CORPO HÍDRICO

-

Sustentam os autores que o INEMA não deveria ter certificado a inexigibilidade de outorga. A alegação não merece pronto acolhimento, uma vez que consoante se vê do certificado de Inexigibilidade de outorga, acostado a fls. 332, a atividade de drenagem e/ou captação de águas pluviais, a ser realizada no município de Salvador, não exige outorga, porque, consoante esclarecido pelo próprio INEMA, não altera a disponibilidade dos recursos hídricos, devendo prevalecer a arguição deste órgão no sentido de que *“a atividade de drenagem e/ou captação de águas pluviais NATURALMENTE já ocorre no meio ambiente, e essas águas pluviais tem por destino, também natural, de ir para os rios, corpos de água!! Daí, não pode ser exigida uma autorização para atividade dessa água pluvial que é NECESSARIAMENTE PROVOCADA PELA NATUREZA”*.

A drenagem, como aludido pelo município, em arguição aceitável, não modificará vazão de rios, pelo contrário, evitará que nas grandes chuvas as águas contaminadas e não tratadas que se acumulam pela impermeabilização da área (cujos alagamentos são notórios) cause danos à população, à cidade e a própria natureza, pois o caso, a rigor, é de compensação do dano, não de criação de impacto negativo. Evitar alagamentos nos casos de altas densidades pluviométricas, que correm para os vales pela impermeabilização das encostas não é criar dano ambiental.

É de se sobrelevar, a outro tanto, que a licença ambiental para o empreendimento em questão é, a princípio, do órgão municipal de meio ambiente, no caso, a Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo – SEDUR, nos termos preconizados no art. 9º, da Lei Complementar nº 140/2011^[3], e isso porque os impactos dela decorrentes são, inegavelmente, apenas de âmbito local, dado que os corpos d’água de que se fala, estão confinados no âmbito do município de Salvador.

Houve licença prévia concedida pelo órgão municipal – COMAM – (ID 6195840).

1) AUSÊNCIA DE ANTEPROJETO DE ENGENHARIA NO EDITAL E DO EVTEA (Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental)

Deve ser dito quanto ao ponto, que o art. 5º, da Lei nº 12.462/2011, formula apenas a exigência da definição do objeto a ser licitado, de forma clara e precisa, no edital respectivo, afastando especificações *“excessivas, irrelevantes ou desnecessárias”*.

O anteprojeto de engenharia deve oferecer elementos mínimos que permitam a efetiva caracterização da obra em cumprimento à exigência do art. 9º, §2º, da Lei nº 12.462/2011. Tais elementos devem conferir à licitação lastro mínimo comparativo para a definição da proposta mais vantajosa e oferecer aos concorrentes informações suficientes para o dimensionamento de suas soluções e o cálculo de sua proposta (Acórdão TCU 2.980/2015, Plenário, rel. Min. Ana Arraes)[\[4\]](#)

Ao que se pode vislumbrar da análise do instrumento convocatório e de seus anexos, incluindo o termo de referência é que essa exigência foi aparentemente satisfeita e a prova é que acorreram licitantes, em número satisfatório, que apresentaram propostas. Segundo o Município, *“10 licitantes apresentaram propostas, a maioria (oito organizados em consórcios, totalizando 29 empresas participando do certame, 2 isoladas e 27 reunidas em consórcios)”*, o que é suficiente para demonstrar, neste momento, que houve definição suficientemente clara do objeto da licitação.

Note-se que não se trata de um projeto básico. Este, pelo regime de contratação adotado, será elaborado pelo licitante vencedor, e fará parte integrante do objeto contratual, de modo que a Administração Pública não precisa entrar muito em detalhes, bastando que forneça elementos suficientes à caracterização da obra, o que foi feito a contento.

Nesse passo, tem razão o Município quando argumenta que na contratação integrada, apresenta-se um anteprojeto esclarecendo a intenção de solução almejada pelo Poder Público para que as empresas interessadas utilizem suas próprias *expertises* para desenvolver projetos capazes de entregar tal solução. Somente após a definição da proposta de solução vencedora é que será possível, com a apresentação do projeto básico, especificação de objeto e de custos reais finais. O anteprojeto a cargo da Administração Pública não tem as mesmas características de um projeto básico, ao contrário, deve apenas apresentar as informações preliminares necessárias para que as empresas possam conceber suas propostas e concorrer com as soluções que criarem.

O anteprojeto de engenharia é muito menos detalhado que o projeto básico, pois enquanto no projeto básico há documentos bem especificados, no anteprojeto eles são apenas preliminares.

Quanto à alegada inexistência do EVTEA (Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental), tenho como aceitável a arguição do Município, segundo a qual em se tratando de uma obra de integração do sistema viário na cidade de Salvador e Região Metropolitana, a viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental resulta dos vários estudos que subsidiaram a estruturação do sistema (RIT e no Plano de Mobilidade) e a edição de leis, como a do PDDU.

Vale referir, neste ponto, o que consta da manifestação da União, que justifica, *quantum satis*, a adoção do BRT, e que estaria exposto no memorial descritivo do projeto:

O Capítulo 3 – Estudos em Consonância com a Legislação – traz a seguinte redação do Município de Salvador sobre o tema:

“A Prefeitura Municipal de Salvador concluiu em 2011 o projeto denominado RIT – Rede Integrada de Transporte de Salvador, que prevê um conjunto de corredores com

tratamento preferencial para circulação dos ônibus, integrado com outros modais do transporte coletivo da cidade – Metrô, Trem do Subúrbio, barcas e ascensores. A partir da concepção da RIT e da urgência na realização de melhorias para atendimento aos grandes eventos esportivos na cidade, foi elaborado o Plano de Transporte e Tráfego de Salvador para a Copa das Confederações e Copa do Mundo, e nesse contexto foi concebido o projeto dos Corredores Progressivos de Transporte com soluções de adequação viária e tratamento preferencial para ônibus.

O projeto dos Corredores de Transporte Público Integrado está concebido de acordo com a RIT – Rede Integrada de Transporte de Salvador que por sua vez segue as determinações e orientações contidas na legislação, o PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador.”

No Capítulo 10 – Viabilidade Técnica-Econômica – a PMS(MUNICÍPIO DE SALVADOR) demonstrou que a solução através de sistema de transporte coletivo sobre pneus já estava prevista nos estudos prévios sobre a mobilidade no município, PDDU e RIT:

“Assim, conforme descrito anteriormente, a definição do Corredor Lapa – LIP para implantação do sistema BRT, além dos estudos realizados neste anteprojeto, foi subsidiada pelos estudos anteriores que suportaram a elaboração do PDDU e da RIT.

Os estudos de demanda indicam para esse corredor, um transporte coletivo com capacidade equivalente à de um BRT ou VLT (similares), podendo chegar a pouco mais de 30.000 passageiros por hora.”

Neste Capítulo são avaliadas pela PMS (MUNICÍPIO DE SALVADOR) os aspectos relativos à: Capacidade; Flexibilidade; Custo; Prazo de Implantação; Velocidade; Tempo de Acesso; Conforto; Área de Influência do Sistema; Estruturação e Inserção Urbana. No item 10.1 é realizada a análise comparativa entre BRT e VLT , concluindo que:

“Os estudos de demanda apontaram para um sistema de transporte com capacidade compatível com VLT ou BRT, entretanto as características físicas e ambientais do corredor e a análise dos aspectos técnicos e econômicos referidos anteriormente, conduziram à definição do sistema BRT como o mais apropriado, a alternativa mais vantajosa para o projeto, com emprego de tecnologia 100% nacional.

Conforme consta nos estudos do PDDU e da RIT, a implantação de corredores progressivos de transporte, seja em caráter exclusivo, preferencial ou misto, e nesse aspecto, a implantação do sistema BRT permite maior flexibilidade para atingir maiores coberturas em menor prazo e com menor custo pois permite a implantação progressiva e a operação com linhas expandidas ou linhas em faixas preferenciais que integradas às faixas segregadas compõem a rede de transporte.”

Os estudos de demanda foram apresentados no Memorial Descritivo do Empreendimento nos seguintes documentos:

Anexo 5 – Estudos de Demanda do Sistema Viário, datado de outubro de 2016;

Anexo 6 – Estudos de Demanda do Transporte Coletivo, datado de outubro de 2016.

Anexo 7 – Estudos de Demanda – Dimensionamento das Estações, datado de agosto de 2016

2) AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE EM TODAS AS FASES E PROCEDIMENTOS DO PROCESSO DE LICITAÇÃO (ART. 3º C/C O INCISO VII, DO ART. 4º, DA LEI 12.462/2011)

É de se ter em mira que conquanto a publicidade configure um dos preceitos reitores da licitação e contratações também realizadas pelo RDC, e seja altamente recomendável, a publicidade, “*em sítio eletrônico, de todas as fases e procedimentos do processo de licitação, assim como dos contratos*” configura mera diretriz a ser seguida pela Administração, não tendo o cunho obrigatório, como se extrai do *caput* do art. 4º, que dispõe, textualmente, que “*Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes*”.

Como cediço, diretriz é recomendação e, não induz obrigatoriedade.

Outro não é o entendimento de Benedito Dantas Chiaradia, segundo o qual:

A lei em observação elencou uma série de diretrizes a serem observadas nos procedimentos licitatórios e nos contratuais. Importante consignar que a lei trata de diretrizes, e não de requisitos. Na verdade, diretriz e requisito não se confundem. De fato, uma diretriz nada mais é do que um indicativo destinado a servir como orientação, ao passo que um requisito é algo indispensável necessário.[\[5\]](#)

Assim sendo, não teria o condão de causar a nulidade do contrato, caso não observada.

De mais a mais, o Município, demonstra que a concepção da obra resulta de estudos e debates travados ao longo de anos na Administração Pública, com a participação da sociedade civil, citando como exemplos da ampla divulgação e discussão do projeto, inclusive com o Instituto dos Arquitetos, uma das entidades nas quais a Administração Pública esteve para apresentar propostas e discutir mobilidade. No Ministério Público Estadual, em 22 de fevereiro de 2017, mais de um ano atrás, realizou-se audiência pública para apresentação do projeto para a qual, inclusive, o Município publicou convocação no Diário Oficial. Realizou-se também audiência pública em 18/04/2017, na Assembleia Legislativa do Estado.

Em consulta à internet, é possível verificar a realização de várias audiências públicas sobre BRT de Salvador desde 2011[\[6\]](#)

3) ILEGALIDADE DO INÍCIO DA EXECUÇÃO DAS OBRAS – INEXISTÊNCIA DE PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO

Como já esclarecido pelo Município, as obras de engenharia ainda não se iniciaram, não tendo sido realizada nenhuma obra ou serviço de engenharia, de maneira que não há falar em ilegalidade do início da execução das obras.

Instalar canteiro de obra, colocar tapumes para isolar área, preparar o terreno (apenas retirando, podando ou transplantando árvores) não é executar obra de engenharia. Tais obras efetivamente não começaram e irão se iniciar após a aprovação do projeto básico e executivo, não ocorrendo, no caso, como sustenta o réu, qualquer violação da legislação.

Não demasia asseverar que o § 1º, do art. 9º, da Lei nº 12.462/2011 [\[7\]](#), preconiza que a contratação integrada, como a realizada no caso, compreende a elaboração e desenvolvimento dos projetos básico e executivo, sendo certo que as obras não podem ser iniciadas sem o projeto executivo, a teor da norma prescrita no art. 8º, § 7º, do mesmo diploma legal [\[8\]](#).

4) INEXISTÊNCIA DE DEMANDA QUE JUSTIFIQUE A OPÇÃO PELO BRT - MANUAL DO BRT – MCIDADES

Ao contrário da premissa autoral, não há qualquer evidência de que o estudo da demanda apresentada pelo Município de Salvador não justificaria tecnicamente a escolha do BRT, podendo, em princípio, ser acolhida com proveito, a arguição do Município de que a projeção próxima para o número de 14.256 passageiros no horário de pico, no sentido da Av. ACM, contígua ao BRT, que se pretende implantar se justificaria, levando em conta a tendência de ampliação da demanda, isso sem considerar que a própria inauguração de um transporte de massa mais eficiente provoca utilização mais intensiva. Cauciona esta convicção a necessidade da Administração Pública planejar para o futuro, com os olhos postos no crescimento da população urbana.

As razões deitadas na manifestação da União que, mais uma vez, se traz à lume, mostram-se suficientes para este momento processual, em que é cediça a impossibilidade de um aprofundamento analítico do caso.

Ei-las, no que interessa:

No Capítulo 10 – Viabilidade Técnica-Econômica – a PMS(MUNICÍPIO DE SALVADOR) demonstrou que a solução através de sistema de transporte coletivo sobre

pneus já estava prevista nos estudos prévios sobre a mobilidade no município, PDDU e RIT:

“Assim, conforme descrito anteriormente, a definição do Corredor Lapa – LIP para implantação do sistema BRT, além dos estudos realizados neste anteprojeto, foi subsidiada pelos estudos anteriores que suportaram a elaboração do PDDU e da RIT.

Os estudos de demanda indicam para esse corredor, um transporte coletivo com capacidade equivalente à de um BRT ou VLT (similares), podendo chegar a pouco mais de 30.000 passageiros por hora.”

Neste Capítulo são avaliadas pela PMS (MUNICÍPIO DE SALVADOR) os aspectos relativos à: Capacidade; Flexibilidade; Custo; Prazo de Implantação; Velocidade; Tempo de Acesso; Conforto; Área de Influência do Sistema; Estruturação e Inserção Urbana. No item 10.1 é realizada a análise comparativa entre BRT e VLT , concluindo que:

“Os estudos de demanda apontaram para um sistema de transporte com capacidade compatível com VLT ou BRT, entretanto as características físicas e ambientais do corredor e a análise dos aspectos técnicos e econômicos referidos anteriormente, conduziram à definição do sistema BRT como o mais apropriado, a alternativa mais vantajosa para o projeto, com emprego de tecnologia 100% nacional.

Conforme consta nos estudos do PDDU e da RIT, a implantação de corredores progressivos de transporte, seja em caráter exclusivo, preferencial ou misto, e nesse aspecto, a implantação do sistema BRT permite maior flexibilidade para atingir maiores coberturas em menor prazo e com menor custo pois permite a implantação progressiva e a operação com linhas expandidas ou linhas em faixas preferenciais que integradas às faixas segregadas compõem a rede de transporte.”

Os estudos de demanda foram apresentados no Memorial Descritivo do Empreendimento nos seguintes documentos:

Anexo 5 – Estudos de Demanda do Sistema Viário, datado de outubro de 2016;

Anexo 6 – Estudos de Demanda do Transporte Coletivo, datado de outubro de 2016.

Anexo 7 – Estudos de Demanda – Dimensionamento das Estações, datado de agosto de 2016

5) DESVIO DE FINALIDADE DA APLICAÇÃO DO RECURSO PROVENIENTE DO PROGRAMA DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA - PRÓ-TRANSPORTE – FGTS

-

Também não se mostra pertinente a alegação, e isso porque a Lei nº 12.587/2012, que versa sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, no seu art. 6º, traça as diretrizes

dessa política, dentre as quais se insere a priorização dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.

A assertiva não prospera, porque negar o caráter de transporte público ao BRT é algo que inteiramente descabido. O BRT é, a todas as luzes, um transporte público.

De outro lado, como já enfatizado, a diretriz não tem cunho obrigatório, posto não ser requisito e, enquanto tal, não teria eficácia normativa suficiente para determinar a nulidade do contrato que, eventualmente, não a seguisse.

A mais disso, não se pode enxergar as soluções urbanísticas para a cidade, de modo segregado. A ordenação do sistema viário é uma só, de modo que alterando um dos vetores que compõem esse complexo, todos se beneficiarão ou se prejudicarão, a depender da qualidade da intervenção, simplesmente por estarem numa indissolúvel comunhão do espaço viário.

A propósito, vale recordar que o art. 7º, da Lei nº 8.036/1990, atribui à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do FGTS:

“IV – elaborar as análises jurídica e econômico-financeira dos projetos de habitação popular, infra-estrutura urbana e saneamento básico a serem financiados com recursos do FGTS.”

Diante disso, não se deve aquiescer com o argumento autoral segundo o qual teria havido desvio na aplicação dos referidos recursos, sem ouvir a CEF, que é o órgão que tem atribuição legal de realizar esta análise.

Neste cenário, não se pode concordar com a assertiva de que os recursos públicos destinados ao BRT de Salvador favorecem o uso de veículos particulares em detrimento do transporte público. Qualquer intervenção na ordenação do sistema viário causará impactos positivos ou negativos em todo ele a depender da natureza da intervenção, como já sustentado.

DA REALIZAÇÃO DAS OBRAS DE DRENAGEM

-

Dentro desta compreensão, encontra-se assistido de razão o município réu, quando aduz que parte das obras que estão sendo associadas exclusivamente ao transporte individual (de veículos particulares), na verdade, atende a todo o fluxo de trânsito da área, o que inclui, além das ciclovias, os ônibus de transporte coletivo, taxis e outros modais de transporte individual, como o uber, por exemplo, não particular, como os carros particulares.

Quanto à necessidade de realização de obra de engenharia civil relativa à solução dos problemas de drenagem na região, que são notoriamente graves, como registrado no

Termo de Referência), isso parece inquestionável, valendo fazer coro com o réu, quando assevera que as obras de drenagem não constituem anexo, ou acréscimo das obras, pois não é possível pensar-se em uma obra séria e responsável que não incluía as soluções de drenagem necessárias a que o objeto, construção em si, seja, no mínimo, viável.

A realização dessas obras está, portanto, vinculada à questão da segurança mesma do empreendimento.

Aqui vale referir à argumentação do município demandado, para evidenciar, de modo pragmático, a necessidade da realização das obras de drenagem:

para superar este ponto, basta cogitar das consequências (administrativas e civis) da obra ser feita sem as necessárias intervenções em drenagem e, na primeira chuva mais intensa, o sistema de transporte, que deveria ser seguro e rápido, colapsar com coletivos (que pretendem que seja elétricos) parados no meio da água ou boiando (...) Obras de mobilidade de maior significado, precisam, por sua natureza, de intervenções no entorno e um projeto mais amplo, necessário para efetividade de seus objetivos. Não se trata, desta maneira, de desvio de finalidade dos recursos, ao contrário, mas da utilização dos mesmos em atendimento ao princípio da eficiência.

Na confluência do exposto, não merece agasalho, pelo menos neste instante, o argumento autoral, alusivo à proporção dos gastos relacionados ao empreendimento em questão.

INEXISTÊNCIA DE PLANO DE MOBILIDADE URBANA

Um dos requisitos para inserção no Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana Pró-Transporte, contido no item 4.1, “b”, do Anexo I, da IN nº 41/2012, do Ministério das Cidades, é justamente “a existência de Plano de Mobilidade Urbana, quando exigido em lei, ou instrumento de planejamento que justifique os investimentos” e, como esclarece a CEF, na manifestação trazida pela União, compete aos proponentes prestarem as informações a respeito da existência de plano diretor, quando houver, ou se o mesmo se encontra em fase de elaboração, bem como se existe Plano de Mobilidade Urbana ou ‘instrumento de planejamento’ que justifique os investimentos. E, ainda consoante a CEF, tanto o enquadramento quanto a seleção são realizados por meio eletrônico, competindo aos proponentes assegurar a veracidade de suas declarações.

Ora, não é crível que o Município deixasse de atender a tal requisito e tivesse seu empreendimento selecionado para financiamento ou que prestasse informações falsas ao desiderato de obtê-lo. Tudo, pois, leva crer que se não tivesse atendido todos os requisitos seguramente não teria obtido o financiamento para a realização do empreendimento.

6) AUSÊNCIA DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) E DO RELATÓRIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (RIV)

Consoante escólio de José Antonio Aparecido Júnior, o EIV tem por escopo garantir que os efeitos positivos da intervenção proposta sejam também usufruídos pela população diretamente afetada pela intervenção, mitigando-se, por sua vez, os efeitos negativos desta eventualmente advindos.

Completa o mesmo autor:

O EIA é um estudo de espectro mais completo que o EIV. De fato, as atividades técnicas mínimas previstas neste estudo são muito mais amplas e complexas, e pressupõem a abordagem e solução de questões ambientais em escala mais abrangente que a proposta para a realização do EIV – em que pese tal condição, contudo, não parece haver substancial distinção entre quais os elementos que deverão ser ponderados nos estudos a realizar no EIA e no EIV no tocante à elaboração e implantação de empreendimento no meio ambiente urbano, parecendo haver somente uma distinção baseada na intensidade do impacto de tais intervenções ou em sua escala de abrangência.[\[9\]](#)

Em face desse entendimento, há como se supor legítima a argüição do município de que os diversos estudos – extremamente detalhados – que subsidiaram a elaboração do PDDU, a concepção da Rede Integrada de Transportes (RIT), a assinatura do Convênio de Cooperação Intrafederativo nº 01/2012 e a estruturação da Rede Metropolitana de Transportes Integrados (RMTI) atendem ao conteúdo e aos aspectos ordinários do EIV e do RIV e já foram contemplados no EIARIMA.

NÃO FORAM APONTADOS FONTES DE CUSTEIO, PREVISÃO DE CUSTOS, OU DOCUMENTOS EQUIVALENTES QUE DETERMINEM A VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA, FINANCEIRA E TARIFÁRIA DO EMPREENDIMENTO.

Todas essas análise encontram-se enfeixadas no EIA, que foi acostado pelos próprios autores e parece corroboradas pelo memorial descritivo do projeto, já transcrito alhures.

NÃO FORAM REALIZADAS ANÁLISES PARA DETERMINAR SE AS ALTERNATIVAS DE CUSTOS E PRAZOS CONDIZENTES COM AS ESPECIFICAÇÕES.

Igualmente, essas análises encontram-se no EIA e estão inseridas no Capítulo 10 do memorial descritivo, a que se reporta a União em sua manifestação.

7) AUSÊNCIA DE SIGILO DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO DA CONTRATAÇÃO (ART. 6º, CAPUT, DA LEI 12.462/2011 C/C O ART.48 DO DECRETO MUNICIPAL N. 24.868/2014)

Defende a municipalidade ré, como verdade apta a justificar a legalidade da licitação e contratação levadas a cabo, que o processo específico de contratação com financiamento pela CEF, o orçamento estimado precisa ser informado ao agente financeiro para efeito de liberação dos recursos, situação que retira a possibilidade de ser mantido sigiloso, após circular fora dos órgãos internos. Diante desta realidade, o orçamento estimado foi informado à CEF antes dela liberar os recursos e, portanto, muito tempo antes de proceder-se a licitação, a única alternativa de preservar a competitividade e a igualdade entre os licitantes é a de informar a todos sobre o orçamento, sob pena da informação poder chegar à parte dos interessados e não para todos eles. Assim, em face da forma legal de contratação do financiamento, manter absolutamente sigiloso o orçamento estimado, passa a ser determinante o tratamento igualitário entre os licitantes, para que nenhum tenha vantagem frente aos demais. Além da observância de princípios da licitação, a ausência de prejuízo, como revela a ampla concorrência, confirma a regularidade da conduta. É o que sustenta o município.

O argumento é passível de acolhimento, neste momento, havendo ainda de ser ponderado que a norma instituidora do sigilo do orçamento estimativo da contratação, parece ferir o princípio da publicidade, eis que sonega importante informação tanto da sociedade em geral, como dos demais pretensos licitantes, estabelecendo um orçamento oculto até o encerramento da disputa, sem razão que o justifique.

Aqui vale referir à posição de Benedito Danta Chiaradia:

o sigilo documental é matéria regulada em lei, com raiz na Constituição Federal. A matriz constitucional do tema é o inciso XXXIII, do art. 5º, que determina que “*todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo em geral, que são prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*”. Vê-se, claramente, que a Constituição prestigia, agora de forma expressa e específica, a transparência e a publicidade das informações de interesse coletivo em geral – posto ser óbvio que o conhecimento do orçamento das contratações é do interesse particular de qualquer um que pretenda concorrer como fornecedor do Estado.[\[10\]](#)

Tenho, ainda, como pertinentes as considerações trazidas pelo réu dizentes com a inexistência de qualquer prejuízo efetivo no caso, eis que, consoante informa, 74 empresa adquirido o edital, com propostas de 10 licitantes, sendo a maioria, (oito) organizados em consórcios, totalizando 29 empresas participando do certame, 2 isoladas e 27 reunidas em

consórcios, um dos quais venceu a licitação, destacando que houve uma redução da ordem de 40% no orçamento estimado, o que também estaria a confirmar a ausência de prejuízo ao erário.

8) INEXISTÊNCIA DE MOTIVAÇÃO/JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO INTEGRADA

Quanto a este aspecto levantado pelo autor, não há como deixar de considerar as arguições trazidas pelo réu que são capazes de confabular em seu favor, pelo menos neste momento processual.

Esclarece, de efeito, o demandado que:

o Edital licitou uma solução integrada, que desafiava elaboração de um projeto básico e de um projeto executivo capaz de entregar o objeto de interesse da Administração Pública, a ser concebido segundo as técnicas e expertises da empresa contratada. O item 12 do Termo de Referência – Apresentação de Soluções Alternativas (DOC. 5), é explícito em relação à possibilidade – e até o interesse – em soluções distintas (...) Em confirmação desta possibilidade, o Consórcio vencedor apresentou duas significativas propostas diferenciais: a) fundação em tubulão de ar comprimido, visando à redução do impacto com as interferências enterradas devido à eliminação do bloco e consequente redução da área de escavação no entorno do pilar; b) utilização do muro TERRAE – HUSKER, contenção composta de blocos segmentais e geogrelha que permitirá a implantação de jardins verticais nas faces externas dos elevados com aspecto mais natural e paisagístico nas rampas de acesso, reduzindo significativamente o impacto visual das obras de arte. O objeto da contratação – a solução para o problema posto – sua complexidade e a gama diversa de soluções que admite, muitas delas além das expertises dominadas pela Administração Pública, recomenda a adoção do RDC por adequação aos seus objetivos definidos em lei: O resultado em redução de custos (da ordem de 40%) e a afluência de diversos competidores confirmam o atendimento dos incisos I, II e IV, afastando qualquer dúvida da adequação da utilização do RDC, inclusive na modalidade de contratação integrada.

De ser assim, tem-se como devidamente justificada a escolha do modelo de RDC pelo Município de Salvador, não havendo falar em deficiência na motivação da escolha do regime de contratação integrada. O objeto da licitação, como posto pelo réu, envolve, sim, inovação tecnológica ou técnica e possibilidade de execução com diferentes metodologias, de acordo com o que dispõe o art. 9º, e incisos I, II e III, da Lei nº 12.462/2011.

Adquire pertinência trazer à lembrança que o RDC, na forma do art. 1º, §1º, do sobredito diploma legislativo, tem como objetivos: a) ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; b) promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; c) incentivar a inovação tecnológica e d) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Resulta, nesse primeiro exame de vista, que a contratação levada a cabo pelo Município, se ateve aos parâmetros ditados pela lei em referência que, como ressabido, tem aplicação restrita à aquisição de obras, bens e serviços relativos aos eventos indicados nos incisos do seu art. 1º, quais sejam: Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, Copa das Confederações e da FIFA de 2013 e da Copa do Mundo de 2014, obras de infraestrutura aeroportuária e das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como a obra que ora está sendo questionada e que constitui objeto do presente processo.

A este cerne, vale trazer à tona a justificativa apresentada pelo Município de Salvador a respeito da adoção do RDC, que consta na manifestação da União, *in litteris*:

“considerando que a Lei do RDC inseriu a modalidade de Contratação Integrada, entendeu a CONTRATANTE, que dada a complexidade das intervenções, a utilização desse instrumento permitirá que a CONTRATADA, utilizando-se de sua expertise, possa definir os melhores métodos construtivos, realizar a gestão e o controle de todas as fases da obra, obtendo ganhos de eficiência, redução de prazos e economicidade no valor global do empreendimento”.

A justificativa é plausível, não se podendo, por conseguinte, falar em ausência de motivação para a adoção da contratação integrada.

9) FALTA DE JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO – RESTRIÇÃO INDEVIDA À AMPLA PARTICIPAÇÃO DOS LICITANTES (ART. 4º, INCISO VI, DA LEI Nº 12.462/2011)

Não se pode ter como subsistente a arguição, partindo da premissa de que a obra está dividida em três trechos, consoante explicita o município, em sua manifestação, sendo relevante notar, ainda, que o não parcelamento do objeto, como configurado no inciso VI, do art. 4º, da Lei do RDC, configura mera diretriz a ser seguida nas licitações e contratos, não tendo densidade normativa para determinar a suspensão do contrato que eventualmente não seja precedido do mencionado parcelamento.

Aqui vale referir, mais uma vez, à posição de Benedito Dantas Chiaradia, segundo a qual, para o RDC, o parcelamento independe do valor do certame e pode ser adotado sempre que a Administração Pública entender oportuno e conveniente, por mais temerária que tal discricionariedade possa parecer.[\[11\]](#)

Por derradeiro, o que se mostra irrecusável, no caso ora em exame, é que eventual ordem para sustar o contrato celebrado com o consórcio BRT, implicaria em ofensa ao postulado da segurança jurídica, que constitui direito fundamental erigido a *status* constitucional (art. 5º, XXXVI), e revela o escopo do constituinte de proteger a estabilidade das relações jurídicas, fundamental à realização plena do Estado Democrático de Direito.

Diante de tanto, no exercício de um juízo deliberatório, próprio deste momento processual, que fundem com a mesma densidade a urgência da decisão e a impossibilidade de uma apreciação mais acurada do caso, em que não é dado ao julgador uma incursão profunda no mérito da causa ou no exame rigoroso dos fatos que lhe dão

suporte, tenho como não demonstrados os elementos evidenciadores da probabilidade do direito alegado.

De outro lado, vislumbro a presença marcante do perigo na demora reverso, diante, especificamente, das arguições trazidas pelo Município, quais sejam: a) os recursos financeiros do financiamento tomado na CEF já estão no caixa do Município, não existindo risco de interrupção das obras por “*insuficiência financeira*”, e a não utilização dos recursos segundo o cronograma de desembolsos é que pode implicar no fim do empréstimo; b) configuração do direito do consórcio de obter o reequilíbrio do contrato, caso a suspensão afete o cronograma físico-financeiro deste c) o cancelamento do financiamento da CEF caso os desembolsos não sejam efetuados de acordo com o cronograma; d) o esgotamento dos prazos – e caducidade – das licenças e alvarás obtidos.

Assim, no presente caso, em sede de cognição sumária, tenho que os argumentos angariados pelo município são suficientemente relevantes para caracterizar o *periculum in mora* inverso, consubstanciado, em suma, em dano ao tesouro municipal e aos interesses e direitos públicos envolvidos, a serem definitivamente custeados pela população tanto em recursos do erário quanto em negação de serviços públicos essenciais, como o é a mobilidade urbana, na cidade de Salvador, e que seria impossível reverter o provimento antecipado, sem que daí adviessem prejuízos de grande monta ao município, com a eventual sustação do ajuste celebrado.

Pelas razões expostas a montante, **INDEFIRO** o pleito de antecipação dos efeitos da tutela para suspender as obras do trecho 1, do BRT - SALVADOR.

Determino ao Município de Salvador que, quando da contestação, junte os documentos relacionados (ID 6594538), à exceção dos mapas pela impossibilidade técnica em face de suas dimensões.

Providencie a Secretaria o desentranhamento dos documentos de IDs nº 6434961, 6435006, 6435017, 6435054 e 6435067 por se tratarem de peças repetidas.

Citem-se os réus, para responder, querendo, no prazo de lei.

Intimem-se.

Salvador/BA, em 10 de julho de 2018.

CYNTHIA DE ARAÚJO LIMA LOPES

Juíza Federal da 14ª Vara da Seção Judiciária da Bahia

[1] O Capítulo 3 – Estudos em Consonância com a Legislação – traz a seguinte redação do Município de Salvador sobre o tema:

“A Prefeitura Municipal de Salvador concluiu em 2011 o projeto denominado RIT – Rede Integrada de Transporte de Salvador, que prevê um conjunto de corredores com tratamento preferencial para circulação dos ônibus, integrado com outros modais do transporte coletivo da cidade – Metrô, Trem do Subúrbio, barcas e ascensores. A partir da concepção da RIT e da urgência na realização de melhorias para atendimento aos grandes eventos esportivos na cidade, foi elaborado o Plano de Transporte e Tráfego de Salvador para a Copa das Confederações e Copa do Mundo, e nesse contexto foi concebido o projeto dos Corredores Progressivos de Transporte com soluções de adequação viária e tratamento preferencial para ônibus.

O projeto dos Corredores de Transporte Público Integrado está concebido de acordo com a RIT – Rede Integrada de Transporte de Salvador que por sua vez segue as determinações e orientações contidas na legislação, o PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador.”

No Capítulo 10 – Viabilidade Técnica-Econômica – a PMS(MUNICÍPIO DE SALVADOR) demonstrou que a solução através de sistema de transporte coletivo sobre pneus já estava prevista nos estudos prévios sobre a mobilidade no município, PDDU e RIT:

“Assim, conforme descrito anteriormente, a definição do Corredor Lapa – LIP para implantação do sistema BRT, além dos estudos realizados neste anteprojeto, foi subsidiada pelos estudos anteriores que suportaram a elaboração do PDDU e da RIT.

Os estudos de demanda indicam para esse corredor, um transporte coletivo com capacidade equivalente à de um BRT ou VLT (similares), podendo chegar a pouco mais de 30.000 passageiros por hora.”

Neste Capítulo são avaliadas pela PMS (MUNICÍPIO DE SALVADOR) os aspectos relativos à: Capacidade; Flexibilidade; Custo; Prazo de Implantação; Velocidade; Tempo de Acesso; Conforto; Área de Influência do Sistema; Estruturação e Inserção Urbana. No item 10.1 é realizada a análise comparativa entre BRT e VLT , concluindo que:

“Os estudos de demanda apontaram para um sistema de transporte com capacidade compatível com VLT ou BRT, entretanto as características físicas e ambientais do corredor e a análise dos aspectos técnicos e econômicos referidos anteriormente, conduziram à definição do sistema BRT como o mais apropriado, a alternativa mais vantajosa para o projeto, com emprego de tecnologia 100% nacional.

Conforme consta nos estudos do PDDU e da RIT, a implantação de corredores progressivos de transporte, seja em caráter exclusivo, preferencial ou misto, e nesse aspecto, a implantação do sistema BRT permite maior flexibilidade para atingir maiores

coberturas em menor prazo e com menor custo pois permite a implantação progressiva e a operação com linhas expandidas ou linhas em faixas preferenciais que integradas às faixas segregadas compõem a rede de transporte.”

Os estudos de demanda foram apresentados no Memorial Descritivo do Empreendimento nos seguintes documentos:

Anexo 5 – Estudos de Demanda do Sistema Viário, datado de outubro de 2016;

Anexo 6 – Estudos de Demanda do Transporte Coletivo, datado de outubro de 2016.

Anexo 7 – Estudos de Demanda – Dimensionamento das Estações, datado de agosto de 2016

A CAIXA INFORMA, TAMBÉM, que foi apresentado pela PMS (MUNICÍPIO DE SALVADOR) o EIA/RIMA do empreendimento.

O entendimento normativo da CAIXA, explicitado no AE 104 013, é que o Contratante (MUNICÍPIO DE SALVADOR) pode optar pelo RDC Integrada SIGILOSO ou NÃO SIGILOSO,

Conforme documentação apresentada à CAIXA, cabe informar que a Prefeitura de Salvador (MUNICÍPIO DE SALVADOR) apresentou no item 2.2 do Termo de Referência do projeto, Anexo 1 do Edital de Licitação, sua motivação e justificativa “DA ADOÇÃO PELO USO DO RDC”, conforme transcrito a seguir:

“considerando que a Lei do RDC inseriu a modalidade de Contratação Integrada, entendeu a CONTRATANTE, que dada a complexidade das intervenções, a utilização desse instrumento permitirá que a CONTRATADA, utilizando-se da sua expertise, possa definir os melhores métodos construtivos, realizar a gestão e o controle de todas as fases da obra, obtendo ganhos de eficiência, redução de prazos e economicidade no valor global do empreendimento

Destarte, a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, responsável pela pré-seleção das propostas, atuou de acordo com as disposições contidas no item 4.1 da Instrução Normativa nº 41 de 24 de outubro de 2012, que regulamentou o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana. Dispõe o item 4.1 da IN nº 41/2012:

“4. PRÉ-REQUISITOS PARA ENQUADRAMENTO DAS PROPOSTAS

4.1. Constituem-se pré-requisitos para o enquadramento das propostas: a) existência de plano diretor, quando exigido em lei, atualizado ou em fase de elaboração/atualização, ou instrumento básico equivalente da política de desenvolvimento e de expansão urbana;

b) existência de Plano de Mobilidade Urbana, quando exigido em lei, ou instrumento de planejamento que justifique os investimentos;

- c) atendimento ao objetivo do Pró-Transporte e das respectivas ações financiáveis;*
- d) enquadramento dos equipamentos financiáveis, inclusive dos veículos do sistema de transporte sobre pneus, nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT; e*
- e) situação de regularidade do proponente perante o FGTS.”*

A respeito da suposta exigência de que o Ministério das Cidades analisasse a

adequação da legislação municipal aos preceitos do Estatuto das Cidades, tem-se que tal medida encontra seu óbice jurídico na própria Constituição Federal, em virtude das disposições contidas no art.30, inciso I, que estabelece a competência dos entes municipais para legislar sobre assuntos de interesse local.

Assim, após a pré-seleção realizada pelo Ministério das Cidades, as propostas são encaminhadas à Caixa Econômica Federal, responsável pela análise jurídica, técnica e financeira dos empreendimentos, conforme definido no item 6.1.2.2.1 da IN nº 41/2012, in verbis:

“6.1.2.2.1. O Agente Financeiro deverá proceder, previamente à validação da proposta, a verificação:

- a) da compatibilidade do projeto técnico apresentado com a proposta selecionada pelo Gestor da Aplicação;*
- b) da compatibilidade do projeto apresentado com as ações financiáveis pelo Pró-Transporte, previstas no item 3 desta Instrução Normativa;*
- c) dos requisitos de viabilidade financeira;*
- d) dos requisitos de viabilidade técnica, jurídica e institucional;*
- e) da plena funcionalidade das obras e serviços propostos, de modo a se proporcionar, ao final da implantação do empreendimento, benefícios imediatos à população.*

e.1) a funcionalidade das propostas a serem apoiadas com duas ou mais fontes de recursos deverá ser verificada no empreendimento em sua totalidade

Deste modo, a Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, deverá elaborar a análise dos aspectos jurídicos, econômicos e técnicos das propostas que tenham como objetivo firmar operação de crédito com recurso do FGTS.

[2] Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2016, p.79.

[3] Art. 9º. São ações administrativas dos Municípios:

[...] XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

[4] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª ed. rev., atual. e ampl. 3ª tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016 .p. 206

[5] As licitações e os contratos administrativos: crítica e prática da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 12.462/2011. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2013, p. 616.

[6] Disponível em: Salvadorsobretrilhos.blogspot.com>. Acesso em: 07 jul.2018

[7] Art. 9º[...] § 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

[8] Art. 8º.[...] § 7º É vedada a realização, sem projeto executivo, **de obras e serviços de engenharia** para cuja concretização tenha sido utilizado o RDC, qualquer que seja o regime adotado

[9] Direito urbanístico aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017, p. 195-196.

[10] As licitações e os contratos administrativos: crítica e prática da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 12.462/2011. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2013, p. 630.

[11] As licitações e os contratos administrativos: crítica e prática da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 12.462/2011. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2013, p. 621