



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Projetos Financiados



PROCESSO: 1.054.040

NATUREZA: DENÚNCIA

DENUNCIANTES: CAF TRANSPORTES

DENUNCIADOS: PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO

EXERCÍCIO: 2018

1. Relatório

1.1. Tratam os autos de denúncia apresentada pela empresa CAF Transportes EIRELI, CNPJ 08.992.198/0001-49, em face do edital da Concorrência Pública n.05/2018, realizada pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto, que tem por fim selecionar a proposta mais vantajosa para a delegação do serviço público de transporte coletivo de passageiros do município de Ouro Preto, por meio de concessão, utilizando critérios de julgamento combinados de melhor técnica com o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado.

1.2. O valor estimado do contrato, em lote único, é de R\$433.815.478,00 (quatrocentos e trinta e três milhões, oitocentos e quinze mil e quatrocentos e setenta e oito reais), com valor de tarifa básica de referência de R\$3,34 (três reais e trinta e quatro centavos). A data de abertura das propostas ocorreu em **26/10/2018.**

1.3. Em 08/10/2018, a denúncia foi apresentada a esta Casa, protocolada com n.5004510.

1.4. Em 09/10/2018, foi determinada a autuação da denúncia e sua distribuição por dependência ao relator da Denúncia n.987.360, Exmo. Conselheiro Wanderley Ávila, devido à conexão da matéria (fl.330).

1.5. Em 11/10/2018, a relatoria determinou a intimação dos gestores do Município responsáveis pela licitação para apresentação a esta Casa de esclarecimentos e justificativas pertinentes à denúncia apresentada (fl.332).

1.6. Em 16/10/2018, o município de Ouro Preto apresentou esclarecimentos, subscritos pela comissão especial de licitação e pelo procurador geral do

Município, protocolados com n.5044510, em cumprimento à determinação da relatoria (fls.338/345).

1.7. Somente em 25/10/2018, os autos foram remetidos a esta Coordenadoria para análise dos fatos denunciados, bem como do instrumento convocatório, no prazo de 48 horas (quarenta e oito horas), com o fim de subsidiar a concessão, ou não, da medida pleiteada (fl.347).

1.8. É o relatório.

2. Análise

2.1. O denunciante apresentou dois apontamentos que representam supostas ilegalidades no edital de licitação em tela, requerendo a esta Casa o reconhecimento das ilegalidades apontadas, a fim de que o Poder Público Municipal promova as correções pertinentes, e a determinação, em caráter de urgência, **da imediata suspensão do certame** para sua devida retificação ou anulação do mesmo.

2.2. Verifica-se no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal¹ que a sessão de abertura da licitação ocorreu em 26/10/2018, conforme estipulado no edital de licitação, sendo que apenas uma licitante, o Consórcio Rota Real formado pelas empresas Turin e Transcotta, apresentou proposta.

2.3. Tendo em vista a exiguidade do prazo determinado pela relatoria e a abertura da licitação já ocorrida, a presente análise se restringirá aos apontamentos do denunciante, não havendo impedimento para que, em eventual análise posterior, possam ser identificadas e apontadas outras irregularidades no instrumento convocatório.

2.4. Passa-se a análise dos apontamentos.

I) Tempo de atividade da empresa

¹ Disponível em: <http://www.ouropreto.mg.gov.br/noticia/923> . Acessado em 30/10/2018.

2.5. Denúncia: O denunciante aponta que o Edital apresentou condição restritiva de qualificação técnica, no item 10.2.5.1, por exigir a comprovação de tempo de experiência das licitantes em no mínimo 10 anos, em afronta ao art.30, §5º, da lei de licitações, que veda exigências de comprovação de atividade com limitação de tempo.

2.6. Argumentou que *“o que rotula a boa qualidade do serviço prestado não é o tempo, mas o atestado de capacidade técnica fornecido por entidade de direito público ou privado no qual conste o objeto licitado, a qualidade e a eficiência dos serviços prestados.”*

2.7. Esclarecimentos: O Município, às fls.339/341, alegou que não haveria ilegalidade nas exigências estabelecidas no item 10.2.5.1 do Edital.

2.8. Apresentou entendimento do jurista Marçal Justen Filho, de que a restrição contida no art.30 se aplicaria apenas à capacidade técnica profissional, não se aplicando à qualificação técnica operacional.

2.9. Argumentou, citando como referência texto do jurista Joel de Menezes Niebuhr fundamentado em decisões do STJ, que os tribunais brasileiros *“vem atenuando a regra segunda a qual o tempo não deve ser levado em consideração para mensurar a capacidade dos licitantes”*.

2.10. Apresentou ainda jurisprudências do TCU, em referência aos Acórdãos ns.2.339/2010 e 1214/2013, em que se teria admitido a exigência de atestado de tempo de experiência de no mínimo 3 (três) anos na contratação de serviços de natureza contínua.

2.11. Análise: Data venia as doutrinas e jurisprudências citadas pelos gestores do Município, esta Unidade Técnica entende que a exigência de comprovação de tempo de experiência não é adequada na licitação em questão. Primeiramente, anui-se ao argumento do denunciante de que o tempo de experiência por si só não reflete necessariamente a qualidade ou mesmo a capacidade operacional da empresa para a prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros. Entende-se que as exigências de quantitativos de serviços prestados já seriam

suficientes para atestar a experiência prévia das empresas, sendo, portanto, excessiva e restritiva a exigência adicional de tempo de experiência.

2.12. No caso em questão, considera-se o agravante do prazo mínimo de experiência, delimitado em 10 anos no edital de licitação, representar prazo adicional sem que tenha sido apresentada justificativa razoável. As jurisprudências citadas pelo Município, por exemplo, acataram a exigência de prazo de apenas 3 anos de experiência para as licitações correspondentes.

2.13. Verifica-se, ainda, que os quantitativos estipulados no item 10.2.5.1 do Edital de licitação se apresentaram em quantidades inadequadas para o objeto licitado. Abaixo comparamos os dados de frota e demanda do Município, informados no Anexo VII do Edital, com as exigências de experiência prévia estabelecidas no item 10.2.5.1 do Edital, calculando o percentual correspondente aos quantitativos do objeto:

Itens / quantitativos	Objeto	Experiência prévia	Percentual
Frota (ônibus ou micro-ônibus)	56	35	62,50%
Demanda (passageiros/ano)	6.194.139	3.500.000	56,51%

2.14. Segundo jurisprudência firmada pelo TCU, os quantitativos exigidos não devem exceder o patamar de 50%, conforme transcreve-se abaixo:

Acórdão Nº 3104/2013 - Plenário:

9.2.2. constitui irregularidade a exigência, em edital de procedimento licitatório, de comprovação de capacidade técnico-operacional em percentual mínimo superior a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93; (grifo nosso)

2.15. Assim, os quantitativos estabelecidos no Edital estão em patamares acima dos níveis recomendados para o objeto licitado, reforçando o caráter restritivo das exigências.

2.16. Aponte-se o fato de que na sessão de abertura das propostas houve a participação de apenas uma licitante. A própria denunciante, dos presentes autos, não participou do certame, possivelmente por ter sido prejudicada pelo critério de qualificação técnica em discussão.

2.17. Portanto, entende esta Unidade Técnica que as exigências estabelecidas no item 10.2.5.1, para comprovação da qualificação técnica das licitantes, são excessivas, podendo ter prejudicado a competitividade do certame.

II) Omissão do número de viagens nos horários de pico

2.18. Denúncia: O denunciante aponta que o Edital não apresentou informações essenciais para apresentação e avaliação das propostas das licitantes. Relata que os dados de número de viagens nos horários de picos em dias úteis, sábado e domingo, e os quadros de horários das linhas atuais e do sistema propostos, não foram apresentados, o que tornaria impossível aferir objetivamente as propostas conforme os critérios de pontuação definidos no Edital, que poderiam favorecer a atual operadora.

2.19. Esclarecimentos: O Município, às fls.341/343, defende que o Edital apresenta as informações necessárias ao entendimento do sistema atual e do proposto. Cita o item 4 do projeto básico, Anexo I do Edital, que conteria informações dos horários de pico, dentre outras informações úteis. Informações complementares estariam inseridas no Anexo II – Plano de exploração.

2.20. Acrescentou que, na forma como foi modelada a licitação, a Concessionária vencedora terá um cronograma de 240 dias para implementar o novo sistema proposto, havendo prazo para conhecer o sistema atual e apresentar seu projeto executivo posteriormente, não havendo favorecimento às empresas que atualmente operam no Município.

2.21. Análise: Em acordo aos esclarecimentos apresentados pelo Município, verifica-se que o Edital e seus anexos, sobretudo no projeto básico (Anexo I) e

plano de exploração (Anexo II), apresentam informações detalhadas sobre o objeto da licitação.

2.22. Os apontamentos do denunciante estão relacionados a critérios de avaliação da proposta técnica, estabelecidos no Anexo IV do edital de licitação, sobretudo quanto ao quesito 4 - Qualidade da oferta, subdividido em 2 critérios: 4.1 - Redução do Intervalo entre Viagens nos Períodos de Pico; e 4.2. - Aumento da Oferta de Viagens nos Finais de Semana.

2.23. Quanto à objetividade desses critérios, observa-se que foram estabelecidos a partir de faixas de redução/aumento em parâmetros operacionais do sistema, tendo em vista os indicadores de nível de serviço intervalos de viagens e número ofertado de viagens. Não foram identificadas irregularidades quanto à objetividade dos critérios técnicos estabelecidos no Edital.

2.24. Com relação aos parâmetros de referência para avaliação desses critérios, em relação ao número de viagens nos horários de picos, verifica-se que a informação está relacionada ao *headway*, que representa o intervalo entre viagens consecutivas. Na tabela 10, do item 4.1.4 do Anexo I do Edital, estão apresentados os *headways* das linhas urbanas, separados por linha e por tipo de horário (pico e fora-pico). A partir dos intervalos entre os ônibus e as faixas dos horários de pico estabelecidos é possível aferir o número de viagens por linha nos horários de pico. Destaca-se que o critério de avaliação correspondente a este parâmetro é a redução desses intervalos de *headway* entre viagens nos picos, que estão expressamente listados no edital.

2.25. Em relação ao critério técnico de proposta de aumento da oferta nos finais de semana, os parâmetros constam da tabela 27 do item 5.3 do projeto básico, em que estão detalhados os números de viagens projetados para dias úteis, sábados e domingos.

2.26. Em relação ao quadro de horários da frota, verifica-se que a tabela 4 do item 4.2.1 do Anexo II apresentou apenas a divisão das faixas horárias, representando o horário médio das linhas, sendo ainda apresentado no item 4.2.2 a definição dos *headways* máximos permitidos no sistema. De fato, não foi

apresentado no Edital o quadro de horários por linha, contudo, os indicadores operacionais do sistema foram apresentados no projeto básico, permitindo o conhecimento e avaliação do sistema de uma forma geral. Entende esta Unidade Técnica que a ausência de detalhamento do quadro de horários por linha não impede às licitantes de formularem suas propostas.

2.27. Portanto, entende esta Unidade Técnica que o Edital apresentou as informações suficientes para apresentação das propostas, sendo improcedentes os apontamentos dos denunciante quanto a este item.

3. Conclusão

3.1. Analisados os apontamentos do denunciante, esta Unidade Técnica concluiu:

- I) Tempo de atividade da empresa – **procedente**. As exigências estabelecidas no item 10.2.5.1 do Edital de licitação, acerca da qualificação técnica das licitantes, **são excessivas**, tanto pela comprovação de tempo de experiência de 10 anos, quanto pelos patamares dos quantitativos exigidos acima dos 50% recomendados, podendo ter havido prejuízo à competitividade, haja vista a participação de apenas uma licitante no certame.
- II) Omissão do número de viagens nos horários de pico – **improcedente**. O Edital apresentou as informações suficientes para apresentação das propostas, incluindo os parâmetros para avaliação dos critérios da proposta técnica, de forma objetiva.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Projetos Financiados

4. Proposta de encaminhamento

4.1. Diante do exposto, propõe-se que os gestores da Prefeitura Municipal de Ouro Preto responsáveis pela Concorrência Pública n.05/2018, indicados os Srs.Hállan Vinícius de Araújo Nepomuceno, André Luís dos Santos Lana e José Anchieta Barbosa Neto, integrantes da Comissão Especial de Licitação, e o Sr.Geraldo Rodrigues Rioga, Procurador Geral do Município, sejam citados para que:

- A) Suspendam a licitação na fase em que se encontra, bem como, caso entendam pertinente, apresentem defesa dos apontamentos deste relatório;
- B) Retifiquem o item 10.2.5.1 do edital de licitação, excluindo a exigência de tempo de experiência e reduzindo os quantitativos exigidos em patamares inferiores a 50% do objeto da licitação.
- C) Apresentem a este Tribunal o Edital corrigido, após sua publicação.

À consideração superior.

CFCPF, aos 30/10/2018

Fernando Crosara Cavatoni Serra
Oficial de Controle Externo
TC 2939-1

Luciana Menicucci de Miranda Procópio
Analista de Controle Externo
TC 2747-0