



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

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.

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. A licitação encontra-se suspensa, por determinação deste Tribunal.

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

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).

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).



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

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).

Em 30/10/2018, esta Coordenadoria emitiu relatório técnico recomendando a suspensão cautelar da licitação (fl.348/351).

Em 05/11/2018, a relatoria determinou a suspensão liminar do certame, devendo os responsáveis se absterem de qualquer ato tendente a efetivar a contratação.

Em 12/11/2018, os representantes do Município, em atendimento à determinação da relatoria, apresentaram documentação, protocolada com n.5201710 (fls.370/433).

Em 08/01/2019, mediante determinação da relatoria (fl.369), os autos retornaram a esta Coordenadoria para análise da documentação.

É o relatório.

2. Considerações iniciais

Na documentação apresentada pelo Município verifica-se que foi publicado em 08/11/2018 o aviso de suspensão da licitação (fls.382/386), em cumprimento à determinação exarada pela relatoria.

Em CD-ROM, à fl.381, foi apresentada cópia digitalizada do processo administrativo licitatório da Concorrência Pública 05/2018, em que consta documentação comprovando a abertura das propostas, contendo os documentos de habilitação, proposta técnica e proposta comercial do Consórcio Rota Real, único licitante a participar do certame, formado pelas empresas Turin Transportes Ltda. e Transcotta Agência de Viagens Ltda., não consta na documentação atas de julgamento das propostas e resultado do certame, indicando não haver conclusão dessas fases.



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



Além desses documentos, foram apresentados esclarecimentos por meio de ofício subscrito pelos Srs. Hallan Vinícius Araújo Nepomuceno, André Luís dos Santos Lana e José Anchieta Barbosa Neto, integrantes da Comissão Especial de Licitação, e pelo Sr. Geraldo Rodrigues Rioga, Procurador Geral do Município (fls.370/380).

No referido ofício, além de esclarecimentos acerca dos fatos que justificaram a concessão da medida liminar, o Município informou o histórico da licitação, relatando que os serviços de transporte coletivo vêm sendo prestados de forma precária pela atual concessionária, com fundamento em ordem judicial proferida em 2006 nos autos ACP n.0461.03.012053-3, tendo-se passado cerca de 12 anos sem sucesso na realização de nova licitação.

Acrescentou que o processo licitatório atual foi realizado com ampla publicidade e participação de entidades de representação social, tendo, inclusive, rigoroso acompanhamento do Ministério Público do Estado, por meio dos inquéritos ns.0461.06.000007-6, 041.09.00047-6, 0461.13.000048-6, 0461.14.000394-2 e 0461.14000230-8, e que o Edital de licitação também foi encaminhado ao Procurador Geral do Ministério Público de Contas. Por fim, argumentou (fls.372/373):

Logo, o “*fumus boni iuris*” está presente no fato de todo o processo de preparação e tramitação da Concorrência Pública n.05/2018 ter sido ampla e devidamente acompanhado pela sociedade e pelos órgãos de controle sem impugnações.

O “*periculum in mora*”, por sua vez, mostra-se no provável perecimento do certame em razão do tempo e desatualização decorrente de sua suspensão, não só pela ausência de serviços de qualidade à população, mas também por todo recurso público já gasto em estudos técnicos, preparações, publicações e expedientes administrativos. Serão prejuízos irreparáveis, agravados pelo momento de profunda crise financeira pela qual passa o Município

A continuidade dos procedimentos posteriores à Concorrência Pública n.05/2018, em especial a assinatura do contato e início das operações, é fundamental para que o Município supere definitivamente a sua longa história de precariedade do serviço público de transporte coletivo de passageiros. (*grifo nosso*)

Segue análise dos esclarecimentos do Município, acerca dos apontamentos que justificaram a concessão da medida liminar.

3. Análise

Na análise técnica anterior, para concessão da medida cautelar, foi considerado improcedente o item da denúncia relacionado à “omissão do número de viagens nos horários de pico”, restando apenas um apontamento procedente, referente ao item “tempo de atividade da empresa”, conforme se segue.

Denúncia: O denunciante apontou 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.

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.”*

Análise anterior: Esta Unidade Técnica entendeu que a exigência de comprovação de tempo de experiência não seria adequada na licitação em questão, considerando 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. Entendeu-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.

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



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



Verificou-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, identificando-se os percentuais de 62,50% para o item frota e 56,51% para o item demanda, excedendo o percentual de 50% recomendado pela jurisprudência do TCU, reforçando o caráter restritivo das exigências.

Esclarecimentos: Os representantes do Município, em seus esclarecimentos iniciais, às fls.339/341, alegaram que não haveria ilegalidade nas exigências estabelecidas no item 10.2.5.1 do Edital, apresentando entendimento de que a restrição contida no art.30 se aplicaria apenas à capacidade técnica profissional, não se aplicando à qualificação técnica operacional.

Argumentou, ainda, que os tribunais brasileiros vêm atenuando a regra segundo a qual o tempo não deve ser levado em consideração para mensurar a capacidade dos licitantes. Apresentou ainda jurisprudências do TCU, em referência aos Acórdãos ns.2.339/2010 e 1.214/2013, 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.

Nos esclarecimentos posteriores, após suspensão da licitação, às fls.373/374, argumentou-se que haveria decaído o direito de impugnação do edital de licitação, com fundamento no art.41, §2º, c/c art.113, §2º, da Lei 8.666/93, alegando-se que a Unidade Técnica suscitou suposta ilegalidade que não tinha sido mencionada pelo denunciante.

Quanto ao tempo de experiência, argumentou-se que a complexidade dos serviços a serem prestados justificaria certas exigências para comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, sendo que o tempo de experiência seria *“necessário para comprovar que o licitante consegue cumprir suas obrigações contratuais durante o período de fluxo de caixa negativo, necessário para recuperar os valores dos investimentos iniciais”*.



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

Argumentou-se, ainda, que o tempo de 10 anos seria adequado ao objeto licitado, pelo fato de se tratar de concessão com prazo de vigência de 20 anos, o que seria proporcional aos prazos de 3 anos admitidos nos citados Acórdãos do TCU, que se referiam a contratos de serviços continuados com duração máxima de 60 meses.

Quanto aos quantitativos para comprovação da capacidade técnico-operacional, argumentou-se equívoco de Unidade Técnica no cálculo dos percentuais, que seriam na realidade inferiores ao percentual de 50% recomendado pelo TCU, conforme tabela apresentada na fl.377, que transcrevemos abaixo:

Demonstração de que as quantidades não excedem a 50% do objeto contratado			
Itens/quant.	Objeto	Experiência prévia	Percentual
Frota (veículos)	Frota para iniciar a operação: 73 veículos (item 4 do projeto básico cc/ item 11.1 do Programa de exploração)	35	48%
Demanda (passag./ano)	Demanda transportada potencial anual: 7.485.000 passageiros (demanda pagante, conforme tabela II do “orçamento”+ gratuidades, conforme figura 4 do projeto básico)	3.500.000	47%

À fl.378, esclareceu, acerca do o número total da frota, que *“na fase pré-operacional a empresa vencedora do certame deverá operar com 73 veículos, nos moldes atuais, devendo gradativamente implantar o novo sistema, que somente ao final chegará aos 56 veículos indicados”*. Sobre o cálculo da demanda, apontou que a *“análise feita pelo Tribunal considerou apenas a Tabela 2 do Anexo III – Orçamento (6.194.139), que indica apenas os usuários pagantes. Desconsiderou, portanto, as gratuidades para os idosos acima de 60 anos e deficientes, no termos da legislação municipal”*.



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



Análise: Em relação à suposta decadência do direito de impugnação do edital, há equívoco na argumentação dos representantes do Município, pois, os prazos para a impugnação do Edital de Licitação junto à Administração, previsto no Art.41, §2º, da Lei 8.666/93, não são aplicáveis ao exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas.

A competência do Tribunal de Contas de Minas Gerais para a suspensão de procedimento licitatório se fundamenta no Art.60 da Lei Complementar 102/2008, que estabelece:

Art. 60 – O Tribunal poderá suspender, de ofício ou a pedido, liminarmente, o procedimento licitatório, até a data da assinatura do respectivo contrato ou da entrega do bem ou do serviço, caso sejam constatadas ilegalidades, observando-se, no que couber, o disposto no Capítulo II do Título IV desta lei complementar.

Parágrafo único – A suspensão a que se refere o caput deste artigo poderá ser determinada pelo Conselheiro-Relator, que submeterá sua decisão à ratificação do Tribunal Pleno ou da Câmara, conforme o caso, sob pena de perda de eficácia.

Quanto aos quantitativos exigidos para comprovação da capacidade operacional das licitantes, em relação ao número de veículos da frota, o projeto básico de fato informa que a frota do sistema atual é de 73 veículos. Em relação à demanda de passageiros, o Edital não apresentou de forma objetiva o número de gratuidades, contudo procede o argumento de que os cálculos realizados por esta Unidade Técnica no relatório anterior consideraram apenas o número de passageiros pagantes, não considerando as gratuidades para os idosos acima de 60 anos e deficientes. Considera-se, portanto, que houve respeito ao limite de 50% recomendado pelo TCU para os quantitativos exigidos, estando superada essa questão.

Quanto à comprovação de tempo de experiência, esta Unidade Técnica, via de regra, defende o posicionamento de que essa exigência é inadequada, tanto como critério de habilitação, quanto como quesito de pontuação técnica, pois

pode representar restrição ao universo de licitantes e direcionamento do certame, sobretudo quando associado a outros critérios restritivos. Entende-se que as exigências de quantitativos de serviços prestados já seriam suficientes para atestar a experiência prévia das empresas e sua capacidade operacional, e os requisitos de qualificação econômico-financeira suficientes para comprovação da saúde financeira e capacidade econômica de suportar o fluxo de caixa do negócio. Assim, seria potencialmente excessiva e restritiva a exigência adicional de tempo de experiência.

Sopesa-se que, no presente caso, não foram identificados no Edital outros critérios restritivos, o que atenua a gravidade da exigência. Além disso, a irregularidade foi apontada pelo denunciante de forma genérica, em plano hipotético, sem demonstrar se este critério teria de fato impedido a empresa de participar da licitação.

Dessa forma, não haveria elementos suficientes para afirmar, de forma inequívoca, que a referida exigência de fato restringiu a competitividade da licitação, entendendo esta Unidade Técnica que a irregularidade relatada, identificada no Edital de forma isolada, não possui gravidade suficiente para justificar a anulação do procedimento licitatório como um todo, tendo ainda em vista que a licitação encontra-se na fase externa, já ocorrida a abertura das propostas, sem que haja possibilidade de saneamento do processo, e que, conforme relatado pelos representantes do Município, a anulação do procedimento poderia trazer mais prejuízos ao Município e aos usuários dos serviços.

4. Conclusão e proposta de encaminhamento

Considerando que as questões apontadas pelo denunciante, relacionadas ao item “*omissão do número de viagens nos horários de pico*”, já haviam sido consideradas improcedentes em relatório técnico anterior;



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



Considerando que a exigência do Edital de comprovação de tempo de experiência das licitantes, apesar de inadequada, não possui gravidade suficiente para, de forma isolada, justificar a anulação do procedimento licitatório como um todo;

Considerando que os apontamentos do relatório técnico anterior, acerca dos quantitativos exigidos no Edital para comprovação da capacidade técnica-operacional das licitantes, foram esclarecidos pelos representantes do Município;

Considerando que a licitação em análise encontra-se em sua fase externa, já ocorrida a abertura das propostas, sem que haja possibilidade de saneamento do processo, e que a anulação do procedimento poderia trazer mais prejuízos ao Município e aos usuários dos serviços;

Entende esta Unidade Técnica que pode ser determinada a intimação dos gestores da Prefeitura Municipal de Ouro Preto responsáveis pela Concorrência Pública n.05/2018, indicados os Srs. Hallan Vinícius 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, para que dêem prosseguimento à licitação com vista à conclusão das etapas em aberto e, caso identificada vencedora no certame, procedam à assinatura do contrato;

Em seguida, recomenda-se o arquivamento do presente feito.

À consideração superior.

CFCPF, aos 17/01/2019



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

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

Alex Batista Guimarães da Silva
Analista de Controle Externo
TC-2552-3