



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 19/03/2013 – ITENS 32 e 33

#### TC-001252/007/07

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Jacareí.

**Contratada:** Jacareí Transporte Urbano Ltda.

**Autoridade Responsável pela Homologação:** Luiz César Borges (Secretário de Infraestrutura).

**Autoridade que firmou o Instrumento:** Marco Aurélio de Souza (Prefeito).

**Objeto:** Outorga de concessão para prestação e exploração dos serviços do Sistema Municipal de Transporte Público Coletivo Urbano do Município de Jacareí.

**Em Julgamento:** Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 13-04-07. Valor – R\$27.278.400,00. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho e Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicadas no D.O.E. de 04-10-07 e 20-06-09.

**Advogados:** Marcos Augusto Perez e outros.

**Fiscalizada por:** UR-7 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-7 - DSF-II.

#### TC-002352/007/06

**Representante:** João Bosco Lencioni – Munícipe de Jacareí.

**Representado:** Prefeitura Municipal de Jacareí.

**Assunto:** Possíveis irregularidades ocorridas no Executivo Municipal de Jacareí, no tocante aos serviços de transporte coletivo efetivados pela empresa Jacareí Transporte Urbano Ltda., pois a mesma foi condenada à proibição de contratar com o Poder Público.

**Advogado:** João Bosco Lencioni.

**Fiscalização atual:** UR-7 - DSF-II.

### RELATÓRIO

Trata-se do exame da licitação e decorrente ajuste, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Jacareí e a empresa



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Jacareí Transporte Urbano Ltda., tendo por objeto a outorga de concessão para prestação e exploração dos serviços do Sistema Municipal de Transporte Público Coletivo Urbano do Município de Jacareí. Ainda, está em análise a representação em epígrafe.

O procedimento licitatório foi realizado na modalidade de concorrência, com eleição do critério “melhor proposta técnica”.

Segundo documentação de fls.411/423, onze empresas retiraram o edital, sendo que três ofereceram propostas. Inicialmente as três empresas foram inabilitadas; porém, com a concessão de prazo para apresentação de documentação, todas foram habilitadas.

Após a análise das propostas técnicas, restou classificada apenas a empresa Jacareí Transporte Urbano, diante da desclassificação da Viação Atibaia, por ter obtido “nota zero no item Nota Técnica 12 do anexo XIV do edital – mesmo tendo feito um total de 1.207 (um mil, duzentos e sete pontos)” e da empresa Pássaro Marrom, “por ter obtido nota zero nos itens Nota Técnica 8, 9, 10, 11, 12 e 13 do anexo XIV do edital, tendo feito um total de 702 (setecentos e dois pontos) - inferior à nota mínima para classificação”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Acerca do instrumento contratual cumpre consignar que foi celebrado em 13 de abril de 2007, para vigor por 10 (dez) anos, a partir da assinatura do contrato, com possibilidade de prorrogação por igual prazo. O valor estimado para os investimentos para todo o período, conforme previsto no anexo VI (fls.280/282), foi de R\$27.278.400,00.

Na representação acostada no TC-2352/007/2006 é feita objeção quanto à formalização do ajuste ora em exame, porque a contratada estaria "proibida" de contratar com o Poder Público com base em decisão prolatada em sede da ação civil pública nº 2749/01 (que tramitou em conjunto com a ação ordinária nº 3907/00).

A Unidade Regional de São José dos Campos, em seu exame, considerou que a licitação e o contrato estavam irregulares, em virtude das seguintes falhas: não apresentação de relatórios, pareceres técnicos e outros documentos referentes às audiências públicas realizadas para elaboração do edital; ausência de autorização para abertura do certame e de comprovação de existência de pelo menos dois funcionários efetivos na Comissão de Licitações; não comprovação do cálculo realizado para estimação da receita bruta de R\$27.251.820,65; falhas no projeto básico; falta de planilha com os



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

valores unitários dos abrigos em pontos de parada e diferença quanto ao valor total de abrigos; ausência de dados referentes aos custos da frota necessária; descumprimento do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93 em face da não exigência de indicação das instalações e aparelhamento disponíveis; ausência de justificativa para a redução de 15,18% na frota prevista, frente a atual contratada; exigência de coleta de dados de diversos órgãos para a avaliação da viabilidade da execução dos serviços, sendo que a Administração deveria fornecê-los; falta de critérios objetivos para avaliação da proposta técnica; habilitação e contratação de empresa impedida de contratar com o Poder Público; requisição de garantia em descompasso com a vigência do contrato e remessa extemporânea dos autos ao TCESP, descumprindo prazo previsto nas Instruções vigentes (fls.4383/4396). Quanto à representação, concluiu pela sua procedência.

Notificados os interessados (fl.4397), vieram os documentos da Municipalidade de fls.4421/4712. Neles, afirmou, em síntese, que: realizou eficiente audiência pública e apresentou as respectivas conclusões; houve autorização para abertura do certame; a composição da comissão de licitação estava nos termos da Lei nº 8.666/93; o preço estimado e os custos de transporte estavam justificados no estudo de viabilidade elaborado pela empresa PAIT



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Consultores Ltda.; é dispensável a elaboração de projeto básico e executivo, bem como de previsão orçamentária e planilha de custos para concessões de serviços públicos em que não há desembolso; a inconsistência no valor previsto para os abrigos não trouxe prejuízo para a competição; houve atenção ao art. 30 da Lei nº 8.666/93; a redução da frota prevista almeja a otimização dos serviços pretendidos; a forma de atribuição de pontos da proposta técnica está correta e, enfim, a decisão da ação civil pública nº 2749/01 estava suspensa e, por isso, não haveria impedimento para a celebração de avença com a contratada.

A Assessoria Técnica e sua Chefia manifestaram-se pela irregularidade dos atos em análise (fls.4715/4718).

SDG, por sua vez, suscitou que, a seu ver, ainda havia questões que mereciam maiores esclarecimentos: a ausência de síntese do relatório apresentado pela empresa PAIT Consultores Associados S/C Ltda., o qual embasou a licitação em análise; a fixação de visita técnica por profissional inscrito na entidade profissional competente em data única (05/06/2006, às 9h); o recolhimento de caução para participação até 14/06/06, sendo que a abertura dos envelopes seria em 26/06/06; a exigência de contratação



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

de operadores autônomos reunidos em cooperativas ou associações, para operação de frota complementar de micro-ônibus (item 1.6.1.a, do anexo I); a solicitação de atestado de capacidade técnica que comprovasse experiência na operação de veículos adaptados para portadores de deficiência, em veículos do tipo convencional, van ou micro-ônibus (itens 3.1.3."b" e "c" do anexo X); a demanda de atestado de capacidade técnica que comprovasse experiência na operação, por si ou mediante contratação, de serviço de transporte complementar (nos moldes constantes do edital) através de van, micro-ônibus ou minibus (item 3.1.3.d do anexo X) e prova de que o responsável técnico indicado era empregado pertencente ao quadro permanente da empresa ou fazia parte de seu quadro social, sem previsão de contratação de profissional autônomo e comprovação de que esse profissional era registrado junto à entidade competente (item 3.4 e 3.5 do anexo X)<sup>1</sup>.

Chamada a Origem (fls.4722), nada foi acrescido ao feito.

SDG manifestou-se pela irregularidade da matéria e improcedência da representação (fls.4738/4740).

---

<sup>1</sup> Fls.4719/4721.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Em seguida, a Prefeitura trouxe novas justificativas (fls.4756/4787), argumentando que: a estipulação de visita técnica atendeu à jurisprudência do TCESP vigente à época da licitação e do contrato; o prazo fixado para a apresentação de garantia respeitou o lapso fixado no art.21, §2º, I, "b", da Lei nº 8.666/93; não houve afronta à Súmula 25 e a solicitação de prova de registro do profissional na entidade competente foi uma falha formal; a prova de experiência anterior exigida não foi restritiva; a contratação de autônomos atrela-se à discricionariedade do administrador e foi correta a adoção do procedimento "melhor proposta técnica". Ainda, reiterou que houve adequada apresentação de relatórios e pareceres das audiências públicas; de autorização para abertura do certame; da comissão permanente de licitação; do orçamento básico; da exigência de instalações e aparelhamentos e da motivação para redução da frota de veículos.

ATJ (fls.4790/4792) e sua Chefia (fl.4793) pronunciaram-se pela irregularidade da licitação e do contrato. No mesmo sentido opinou SDG, acrescentando que a representação deveria ser considerada improcedente (fls.4794/4799).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Juntados memoriais reprisando razões pela regularidade da matéria (fls.4809/4815), mantiveram-se inalterados os posicionamentos dos órgãos técnicos (fls.4818/4823).

Solicitado (fl.4832) e deferido (fls.4833) novo prazo para justificativas, este transcorreu "in albis" (fl.4836).

É o relatório.

RFL



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### VOTO

A documentação apresentada pela defesa demonstra que à época da contratação não havia decisão transitada em julgado que fundamentasse eventual impedimento de contratar entre a empresa Jacareí Transporte Urbano Ltda. e o Poder Público<sup>2</sup>. Dessa forma, é improcedente a representação contida no TC-002352/007/2006, já que limitada a tal impugnação.

Por outro lado, acerca da licitação e do contrato permanecem falhas suficientes para impedir que obtenham juízo favorável por parte deste Tribunal.

Ponto crucial a embasar esse meu entendimento escora-se na escolha do critério de adjudicação de “melhor proposta técnica”, eis que não houve a demonstração de correlata complexidade na atividade a ser desenvolvida a justificar o uso de opção mais restritiva como fator de discrimen.

De fato, apesar de não desconhecer que a possibilidade de adoção do critério de seleção utilizado encontra guarida no art. 15 da Lei Federal nº 8.987/95<sup>3</sup>, acredito que seria

---

<sup>2</sup> Fls.4712/4713.

<sup>3</sup> Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios: ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))  
II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

necessário identificar uma natureza predominantemente intelectual ou elementos de complexidade nos aspectos inerentes aos serviços licitados que justificassem essa escolha dentre as demais opções, o que não restou demonstrado no presente caso.

Orientação nesse sentido já foi expressa em diversas decisões deste TCESP, como é exemplo o consignado no julgamento dos TC-17358/026/06<sup>4</sup>; TC-030775/026/11<sup>5</sup>; TC-016229/026/09<sup>6</sup> e TC-036269/026/09<sup>7</sup>. Transcrevo trecho de meu voto em sede de pedido de reconsideração neste último processo:

*Entretanto, não me parece o ato da Administração justificável à letra da lei, já que o suporte para tanto, o art. 46 da Lei nº 8.666/93 estabelece que "...Os tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e, em particular, para a elaboração de*

---

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; ([Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; ([Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou ([Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas. ([Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

<sup>4</sup> Sessão da Segunda Câmara de 27/11/07. Relator: Conselheiro Fulvio Julião Biazzini. Recurso ordinário não provido (Sessão Plenária de 30/07/08). Embargos parcialmente providos, apenas para o fim de excluir dos fundamentos do v. acórdão a questão referente à "disponibilidade de imóvel no Município de Santos" (Sessão Plenária de 04/03/09).

<sup>5</sup> Julgado em conjunto com os TC-033072/026/11 e TC-002516/003/11. Sessão Plenária de 09/11/11. Relator: Conselheiro Robson Marinho.

<sup>6</sup> Julgado em conjunto com o TC-016132/026/09. Sessão Plenária de 17/06/2009, sob minha relatoria.

<sup>7</sup> Sessão Plenária de 25/11/09. Pedido de reconsideração analisado em Sessão Plenária de 10/3/2010.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

*estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos...” (grifei).*

*Continuo, pois, não convencido de que a natureza do objeto do certame impugnado apresente complexidade suficiente para admitir procedimento de escolha mais restritivo.*

*Não pretendo, com isso, desqualificar o padrão de excelência que a Prefeitura de Praia Grande objetiva manter na prestação dos serviços que serão concedidos, tampouco o minucioso detalhamento do sistema de transporte público coletivo daquele Município, mas apenas, conforme a jurisprudência e a melhor doutrina, reiterar o entendimento que não recomenda a inclusão de critérios técnicos nos certames em que se discute a concessão de tal espécie de serviço.*

*Ademais, na hipótese vertente, a atuação da futura concessionária estará rigorosamente vinculada aos termos e condições detalhadamente definidos em projeto básico, bem assim nos subsídios decorrentes das pesquisas de origem e destino elaboradas pela Administração, cabendo exigir, no máximo, o cumprimento de planos de trabalho e métodos executivos previamente estabelecidos.*

*Essa, aliás, a tônica que realmente orienta o julgamento em certames da espécie, uma vez que, no lugar da incabível preocupação com a técnica das licitantes, deve a Administração esperar que as empresas interessadas estimem seus melhores preços para o atendimento de todas as condições operacionais do sistema de transporte, as quais, devidamente descritas no edital, efetivamente servirão à formulação das propostas em ambiente de completa competição. (grifei)*

Ademais, mesmo se fosse recepcionado o uso do critério de “melhor proposta técnica” para o caso em tela, não



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

visualizo nos quesitos selecionados a plena adequação ao método eleito para avaliação.

No edital, a análise da proposta técnica levou em consideração prazos para início de operação; para implantação do sistema de bilhetagem eletrônica; para construção de abrigos e para a adequação da idade da frota e da quantidade de veículos adaptados (itens 1 a 6). Considerou a forma de seleção de pessoal; de registro de dados; de manutenção de materiais e da administração de fluxo de dados (itens 7 a 10). Ainda, levou em conta a realização de diagnóstico do serviço atualmente prestado (item 11) e a apresentação de projeto de transporte - prognóstico (item 12) e de projeto de transporte - detalhamento (item 13).

Daí se infere que parte dos tópicos selecionados para pontuação não se prestam a aferir diferencial técnico das licitantes, tais quais os itens de 1 a 6, porque tratam de prazos para atendimento de exigências já fixadas no edital e não da capacidade para realizá-las. Nessa direção foi o decidido em Sessão Plenária de 17/10/07, no TC-33754/026/07<sup>8</sup>:

*E independentemente de estar muito evidente a inadequação deste critério frente ao objeto em disputa, pode ser também verificado que os critérios de pontuação técnica não*

---

<sup>8</sup> Relator: Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

*avaliam nenhum aspecto ligado a uma disputa quanto ao domínio e aplicação de diferentes técnicas, pois tratam eles, única e tão somente, do prazo para o início dos serviços e daqueles prazos para disponibilização de frota e garagem, além da idade média da frota colocada para o início dos serviços.*

*(...)*

*Como já consignei nos presentes autos, os serviços licitados apenas seguirão normas técnicas e procedimentos padrão já amplamente disseminados no setor de mercado pertinente, não havendo a criação de uma coisa nova, a ser utilizada com exclusividade.*

Outros, apesar de até possuírem conteúdo ligado a certas avaliações, não podem se confundir com quesitos apropriados para mensuração técnica. Seja porque se relacionavam à análise da situação atual, podendo privilegiar a empresa que já prestava os serviços, seja porque não contavam com clareza quanto aos fatores para pontuação, afastando-se da objetividade esperada (itens 11, 12 e 13).

Essas considerações ganham relevo quando se observa que dentre as três empresas que ofereceram propostas, duas foram desclassificadas, justamente porque obtiveram nota zero em quesito técnico. Destaque-se que com isso restou na disputa apenas a empresa ora contratada, que já prestava serviços para a municipalidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Somo ao quadro narrado a violação à Súmula 25 deste TCESP. Também, a requisição de indicação de profissional “com provas de que está devidamente habilitado junto à entidade profissional competente” não pode ser aceita, porque não demonstrada sua pertinência com o objeto em disputa.

Por último, mesmo que algumas questões tenham sido alvo de repulsa expressa desta Casa só em momento posterior à celebração dos atos em análise, como é o caso da exigência de visita técnica por profissional devidamente inscrito na entidade profissional e de solicitação de prova de garantia em momento distinto da entrega dos envelopes, considero que seu potencial restritivo já existia. Portanto, embora até pudessem ser relevadas em outra circunstância, no caso, esse teor restritivo pode ser acrescido ao rol de impropriedades que permearam a disputa.

Diante do exposto, acolho os unânimes posicionamentos da Fiscalização, ATJ, Chefia de ATJ e SDG e **VOTO no sentido da irregularidade da licitação e do contrato**, firmado entre a Prefeitura Municipal de Jacareí e a empresa Jacareí Transporte Urbano Ltda., acionando-se, ainda, os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Orgânica deste Tribunal. Ainda, **voto pela improcedência da representação contida no TC-002352/007/2006.**



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, aplico multa aos senhores Luiz César Borges (Secretário de infraestrutura) e Marco Aurélio de Souza (Prefeito à época), no valor correspondente a 700 (setecentas) UFESPs, cada um, a ser recolhida na forma da Lei nº 11.077, de 20 de março de 2002.

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, acima referido, importa que o atual Gestor Municipal informe a esta Egrégia Corte as providências administrativas adotadas em função das imperfeições anotadas, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância para apurar responsabilidades.

Após o trânsito em julgado, expeça-se ofício aos apenados para recolhimento da multa.

**RENATO MARTINS COSTA**  
**Conselheiro**