



TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 03/09/2014
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SEÇÃO MUNICIPAL

(M-005)

PROCESSO: TC – 002984.989.14-5.

REPRESENTANTE: IVAN HENRIQUE MORAES LIMA.

REPRESENTADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA PAULISTA.

RESPONSÁVEL PELA REPRESENTADA: JUVENAL ROSSI - PREFEITO.

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL DA CONCORRÊNCIA Nº 08/13, PROCESSO Nº 8857/13, DO TIPO MENOR VALOR DA TARIFA DO SERVIÇO PÚBLICO A SER PRESTADO, PROMOVIDA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE VARZEA PAULISTA, VISANDO A CONCESSÃO DA OPERAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO REGULAR DE PASSAGEIROS DO MUNICÍPIO.

VALOR TOTAL ESTIMADO: R\$ 43.197.836,40 (PREVISÃO DE RECEITA NO PERÍODO DE 10 ANOS).

PROCURADOR DE CONTAS: THIAGO PINHEIRO LIMA

ADVOGADO: IVAN HENRIQUE MORAES LIMA (OAB/SP Nº 236.578).

1. RELATÓRIO:

1.1. Trata-se de representação formulada por **IVAN HENRIQUE MORAES LIMA** contra o Edital da Concorrência nº 08/13, do tipo menor valor de tarifa, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE VARZEA PAULISTA**, visando a concessão da operação do serviço público de transporte coletivo regular de passageiros do Município.

1.2. O peticionário insurge-se contra o ato de convocação sustentando a existência de condições de contratação e exigências editalícias contrárias à legislação de regência, a saber:

1.2.1. Consigna inicialmente que a Municipalidade, com fundamento no disposto no artigo 175 da Constituição Federal, promulgou a Lei Complementar nº 108, de 02 de abril de 2003 e o Decreto nº 3.042, de 18 de junho de 2004, que dispõem sobre a outorga de concessão do serviço de transporte coletivo regular de passageiros no Município.



E passa a enumerar uma série de determinações constantes na legislação que o edital não teria observado:

1.2.1.1. Articula que a lei municipal é clara no sentido de que os serviços de transporte coletivo regular estão vinculados à execução de obras de construção civil, entre elas a edificação de um terminal rodoviário e mini-terminais, os quais não foram incluídos no objeto da concessão.

1.2.1.2. Aponta que a lei municipal dispõe que o serviço objeto da concessão será prestado por meio de auto-ônibus e micro-ônibus, mas que o edital não estabelece essa obrigatoriedade.

1.2.1.3. Anota a incompatibilidade entre o critério de julgamento previsto no edital (menor preço de tarifa) e aquele previsto na Lei municipal 108/03, que decorre da combinação entre a melhor proposta técnica e o melhor plano de implantação do sistema de transportes urbanos integrados.

1.2.1.4. Critica a ausência, no edital, de condições gerais de contratação estipuladas pelo artigo 17, VIII e IX da Lei Complementar 108/03.

1.2.1.5. Vislumbra no edital inconsistências e contradições com a Lei Municipal Complementar nº 108/03, que resultam na inviabilidade operacional do serviço nos moldes do edital: (i) não implantação do sistema de bilhetagem que beneficia o usuário; e (ii) não exigência do mínimo de reserva técnica da frota operacional;

1.2.1.6. Acusa a ausência no edital da planilha de custos exigida pelo art. 30, §1º da Lei Complementar nº 108/03, a qual traz o detalhamento de todos os custos que compõem os preços;

1.2.1.7. Observa ainda a incompatibilidade entre o prazo da concessão previsto no edital – 10 anos – e aquele exigido pelo artigo 15 da Lei Municipal 108/03, alterado pela Lei Municipal nº 120/03, de 30 (trinta) anos.

1.2.2. Ilegalidade da exigência, prevista nos subitens 9.1.1 e 12.3.2, de prestação de garantia para licitar calculada sobre o valor da receita estimada a ser auferida pela concessionária durante o período de 10 (dez)



anos (prazo da concessão), em contrariedade com o entendimento predominante na jurisprudência desta Corte, que estabeleceu o valor estimado dos investimentos como parâmetro a ser adotado nos contratos de concessão.

1.2.3. Ausência de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade econômica do valor máximo de tarifa exigido pelo edital, R\$ 2,82, asseverando não ser plausível que o Poder concedente estabeleça referido valor com a singela justificativa de que “é o valor referência para o transporte coletivo suburbano para distâncias entre 12,6km e 15km”.

1.2.4. Alega que, ao dispor sobre os requisitos que devem constar na proposta comercial, o edital foi omissivo em relação aos parâmetros objetivos que demonstram a viabilidade econômico-financeira da proposta, quais sejam: (i) os custos diretos; (ii) os custos indiretos; (iii) investimentos e (iv) receitas a serem auferidas pela concessionária.

1.2.5. Por fim, a Representante critica a possível restritividade dos requisitos de qualificação econômico-financeira do edital, em especial os índices contábeis injustificados e excessivamente rigorosos, que argumenta não serem compatíveis com os usualmente utilizados em licitações da espécie e com a condição das empresas que operam no setor de transporte coletivo de passageiros.

1.3. Desta forma, o Representante requereu que a matéria fosse recebida como exame prévio de edital, com suspensão liminar do procedimento licitatório, cuja sessão pública encontrava-se programada para a data de 03 de julho próximo passado, e, ao final, o acolhimento da impugnação com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

1.4. As questões alçadas pelo representante acerca da (i) inobservância, pelo edital, de diversos preceitos da Lei Complementar nº 108, de 02 de abril de 2003, que define o objeto e a modelagem da concessão de transporte coletivo de passageiros; (ii) exigência de garantia para licitar calculada sobre a receita estimada a ser auferida pela concessionária durante o prazo da concessão; (iii) ausência de estudos técnicos que tenham resultado no arbitramento do valor máximo de tarifa; e (iv) a restritividade dos requisitos de qualificação econômico-financeira, mostraram-se suficientes para uma intervenção desta Corte, com o intento de obstaculizar o prosseguimento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



licitação, para análise em sede de exame prévio de edital, por estar caracterizado o indício de ameaça ao interesse público, diante da possível inobservância ao preceito dos artigos 175 e 37, XXI da Constituição Federal, do artigo 14 da Lei 8.987/95 e do artigo 3º, §1º, I da Lei 8.666/93, além da jurisprudência desta Corte.

1.5. A matéria foi submetida ao Egrégio Plenário desta Corte em sessão de 02 de julho de 2014, ocasião em que foi determinada a autuação e registro da matéria como **Exame Prévio de Edital**, bem como a suspensão do andamento do certame, nos termos do artigo 220 e seguintes do Regimento Interno desta Corte, combinado com o item 10, do parágrafo único, do artigo 53, do aludido diploma, fixando o prazo máximo de 05 (cinco) dias à **PREFEITURA MUNICIPAL DE VARZEA PAULISTA**, para a apresentação de suas alegações em face dos questionamentos lançados na representação, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

1.6. A representada deixou transcorrer o prazo assinalado sem colacionar ao feito a cópia do edital da licitação e eventuais justificativas aos questionamentos formulados pelo representante.

1.7. A **Assessoria Técnica**, sob o prisma econômico-financeiro, ofertou parecer pela procedência da representação.

1.8. A **Chefia de ATJ**, por sua vez, concluiu pela procedência parcial das impugnações, mas, por constatar que o edital não faz qualquer menção à Lei de Mobilidade Urbana e que dispõe que a “concessão dos serviços de transporte público urbano” será regida pela Lei nº. 8.666/93, sem qualquer referência à Lei nº. 8.987/95, propôs a anulação do certame.

1.9. O D. **Ministério Público de Contas** manifestou-se pela **procedência** da representação, em consonância com as manifestações da Assessoria Técnica Especializada (evento 22), acompanhando, ainda, a respectiva Chefia (evento 22.3), no tocante à proposta de **anulação** do certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.10. A D. **Secretaria Diretoria Geral** vislumbrou a existência de vícios insanáveis que inviabilizam o procedimento licitatório em exame, nos moldes pretendidos pela Prefeitura Municipal de Várzea Paulista e posicionou-se no sentido da procedência parcial da representação.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



TRIBUNAL PLENO SESSÃO: 03/09/2014
EXAME PRÉVIO DE EDITAL TC-002984/989/14-5

SEÇÃO MUNICIPAL

2. VOTO:

2.1. Trata-se de representação formulada por **IVAN HENRIQUE MORAES LIMA** contra o Edital da Concorrência nº 08/13, do tipo menor valor de tarifa, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE VARZEA PAULISTA**, visando a concessão da operação do serviço público de transporte coletivo regular de passageiros do Município, pelo prazo de 10 (dez) anos.

A concessionária será responsável ainda pelo fornecimento e implantação de 12 (doze) abrigos para ponto de ônibus por mês, por um período de 24 meses. Nos meses subsequentes, seguirá a implantação de 2 (dois) abrigos por mês.

A Rede de Transporte do Município de Várzea Paulista, de acordo com as informações constantes do projeto básico, é constituída por três linhas e dotada de frota operacional de 8 (oito) veículos do tipo ônibus urbano, com previsão de transporte de 76.000 passageiros por mês.

O Anexo I dispõe ainda que a quilometragem mensal é de 37.626 km, o custo operacional mensal verificado é de R\$ 143.249,70. A tarifa atualmente vigente no sistema é de R\$ 2,85 (dois reais e oitenta e cinco centavos).

2.2. Passando ao exame do mérito da representação, entre as insurgências articuladas pela representante, destacam-se algumas inconformidades, com caráter de prejudicialidade, que caracterizam vícios insanáveis de origem, os quais inviabilizam o prosseguimento do certame licitatório na modulagem adotada pela Municipalidade.



2.3. Tratando-se de licitação que se pretende julgar as propostas pelo critério do menor valor da tarifa proposto, nos termos do art. 15, I da Lei 8.987/95, a questão tarifária adquire suma importância entre os fatores que orientam a elaboração das propostas pelas possíveis interessadas.

No modelo proposto, todas as despesas e encargos do empreendimento ficarão a cargo da futura concessionária, que, em contrapartida, terá como fonte de sua remuneração a tarifa paga pelos usuários.

Vale consignar que a concessionária deverá construir 12 (doze) abrigos para ponto de ônibus por mês, por um período de 24 meses e, nos meses seguintes, 2 (dois) abrigos por mês em locais sem cobertura ou em substituição a abrigo antigo, visando a padronização, totalizando 480 (quatrocentos e oitenta) abrigos.

E neste aspecto, destaco uma primeira omissão importante do ato convocatório em apreço. O edital deixa de dispor acerca das características e especificações técnicas dos referidos abrigos para ponto de ônibus, não informa o custo estimado e gera insegurança ao apenas estabelecer que o modelo do abrigo ainda passará por aprovação da equipe técnica da Secretaria de Transporte Público e Trânsito.

Ademais, relevante o registro de que essa concessão está a exigir da futura concessionária outros investimentos para a operação do serviço de transporte público, os quais compreendem a disponibilização e renovação da frota de veículos (a idade não poderá ser superior a 5 anos, valendo a idade do chassi e carroceria), instalações e equipamentos destinados à garagem, sistema de bilhetagem eletrônica, sistema de monitoramento e programa de acessibilidade.

Neste passo, a insurgência afeta à inexistência de estudos técnicos demonstrativos da viabilidade econômica do valor máximo de tarifa estabelecido no subitem 15.3 do edital em R\$ 2,82, que considero **procedente**, adquire gravidade suficiente a comprometer a continuidade do certame, pois ausentes os parâmetros que permitiriam orientar a formulação das propostas, considerando a necessidade de garantir a exequibilidade e a vantajosidade recíproca da concessão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Oportuna a transcrição do seguinte trecho do parecer bastante elucidativo, elaborado pela Unidade de Economia da Assessoria Técnica, colacionado no evento 22 destes autos eletrônicos:

“Acontece que, para a obtenção dessa moderada tarifa, a Administração deve fornecer todos os subsídios necessários, neles incluídos informações atinentes aos custos, despesas e investimentos estimados projetados pelo prazo de 10 anos, de modo a auxiliar as empresas interessadas na elaboração da proposta comercial, assim como fornecer diretrizes à Comissão de Licitação para averiguar a viabilidade e adequação da tarifa durante o julgamento das propostas comerciais. Saliente-se que a inexistência de tais elementos de aferição dá margem ao sério risco de o município aceitar valor de tarifa inexecutável ou insuficiente para a plena e satisfatória prestação dos serviços.”

A Secretaria-Diretoria Geral também analisou o edital e consignou não haver identificado elementos que indicassem que a Municipalidade promoveu estudos e levantamentos técnicos e econômicos prévios para estabelecer a tarifa máxima permitida. Consta no ato convocatório apenas a informação de que esse é o valor referência para o transporte coletivo suburbano para distâncias entre 12,6 Km e 15 Km (subitem “3.1.13”).

Mais do que isso, não constatou quaisquer elementos que indicassem que a Administração realizou estudos acerca da viabilidade econômica da própria concessão.

Em que pese as informações dispostas no projeto básico acerca da quantidade de linhas e veículos da frota, quantidade estimada de passageiros, quilometragem mensal e custo operacional do atual sistema, a ausência de demonstração da viabilidade da concessão e da tarifa máxima permitida, R\$ 0,03 (três centavos) menor que a atualmente vigente, compromete a segurança das licitantes em formular propostas exequíveis, pela dificuldade em antever a viabilidade econômica da contratação em face dos investimentos necessários a tal mister.

Pelos mesmos fundamentos dispostos neste tópico, e por também envolver a avaliação da viabilidade da concessão, considero procedente a crítica formulada pela autora em relação à ausência, entre os requisitos da proposta, da exposição de parâmetros objetivos que demonstram a viabilidade econômico-financeira do valor de tarifa oferecido quais sejam: (i)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



os custos diretos; (ii) os custos indiretos; (iii) investimentos e (iv) receitas a serem auferidas pela concessionária.

A Assessoria Técnica especializada, ao examinar a questão em tela, igualmente assinalou a necessidade de apresentação de planilhas abertas, com a consignação dos custos diretos e indiretos, como instrumento de avaliação objetiva das propostas, consoante se observa em mais este trecho do parecer constante do evento 22 destes autos eletrônicos:

“É de se atentar, ainda, que a disponibilização de planilhas abertas, com indicação estimada dos custos/despesas diretos (pessoal e encargos, combustíveis, peças e serviços de manutenção, depreciação etc.) e das despesas e benefícios indiretos (estrutura administrativa, tributos etc.) é o meio para o julgamento objetivo, na medida em que torna possível a avaliação e comparação entre valores.”

“Igualmente importante é que se faça constar no edital que as proponentes apresentem propostas comerciais acompanhadas de planilhas abertas, porquanto só assim a Administração terá condições de, no futuro, avaliar a realidade de possíveis desequilíbrios econômicos e financeiros no caso da necessidade de eventuais reajustes ou revisões da tarifa.”

Estas duas questões precedem ao exame das demais insurgências lançadas pela representante e, por fragilizar o atendimento dos requisitos estabelecidos nos incisos IV e IX do artigo 18 da Lei 8.987/95, encerram **ilegalidades intransponíveis e insanáveis** e que, portanto, conduzirão este voto a determinar a **anulação do certame**, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/93.

2.4. Em relação às possíveis incompatibilidades entre a modelagem de concessão definida no edital e aquela prevista na Lei Complementar Municipal nº 108, de 02 de abril de 2003 e no Decreto nº 3.042, de 18 de junho de 2004, reconheço a **procedência** dos seguintes apontamentos: **i)** Não inclusão de obras de construção civil, entre elas a edificação de um terminal rodoviário e mini-terminais, no objeto da concessão, em contrariedade ao § 2º do artigo 13 da Lei Complementar Municipal 108/03; **ii)** não exigência do mínimo de reserva técnica da frota operacional; **iii)** ausência de planilha de custos exigida pelo art. 30, §1º da Lei Complementar nº 108/03, a qual traz o detalhamento de todos os custos que compõem os preços; e **iv)** Incompatibilidade entre o prazo da concessão previsto no edital – 10 anos – e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



aquele exigido pelo artigo 15 da Lei Municipal 108/03, alterado pela Lei Municipal nº 120/03, de 30 (trinta) anos.

De outra sorte, são **improcedentes** as objeções articuladas em relação à: **i)** ausência, no edital, de condições gerais de contratação estipuladas pelo artigo 17, VIII e IX da Lei Complementar 108/03, já que a matéria encontra-se disciplinada no edital; **ii)** não implantação do sistema de bilhetagem que beneficia o usuário, visto que há previsão expressa quanto a este aspecto (cláusula 23.2.22); **iii)** Imprevisão da obrigatoriedade de que o serviço seja prestado por meio de auto-ônibus e micro-ônibus, visto que o item 3 da Seção 2 do Anexo I dispõe sobre as especificações dos veículos que compõem a frota operacional; e **iv)** incompatibilidade entre o critério de julgamento previsto no edital (menor preço de tarifa) e aquele previsto na Lei municipal 108/03, visto que a opção tomada pela Administração possui amparo no artigo 15, I da Lei 8.987/95, não podendo ser declarada, portanto, ilegal.

2.5. É **procedente** a impugnação afeta às cláusulas “9.1.1” e “12.3.2” do ato convocatório que, ao dispor sobre a prestação de garantia, determinam que seja esta calculada sobre o valor da receita estimada a ser auferida pela concessionária durante o período de 10 (dez) anos, o prazo da concessão.

Em relação aos contratos de concessão desta modalidade, a jurisprudência desta Corte consolidou o entendimento de que a garantia contratual visa resguardar os investimentos necessários à execução do contrato, devendo então a base de cálculo corresponder ao valor estimado dos investimentos previstos, a exemplo dos TCs 002963/003/08 e 000815/013/09.

2.6. E, finalmente, com relação aos requisitos de qualificação econômico-financeira do edital, o levantamento apresentado pela Assessoria Técnica, a partir dos balanços de 54 (cinquenta e quatro) empresas do ramo, oferecem subsídios seguros para que seja reconhecida a restritividade dos índices contábeis exigidos, porque dissonantes da condição média das empresas que operam no setor de transporte coletivo de passageiros.

Peço vênias para uma vez mais transcrever trecho do parecer da Unidade de Economia da Assessoria Técnica neste tocante:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



“Com efeito, as empresas de transportes não possuem, ou quando possuem não são significativos, saldos em contas de “duplicatas a receber”, porque tendem a receber a vista, e saldos em contas de “estoques”, por não comercializarem bens, e, em situação oposta, costumam apresentar níveis elevados de endividamento (capital de terceiros), em face da constante necessidade de investimentos na renovação da frota, assim como das obrigações decorrentes das despesas com abastecimento, manutenção e conservação dos veículos.”

“Nesse caso, as disponibilidades fazem parte do ciclo operacional do negócio e, por isso, a temporalidade em que os recursos ficam disponíveis é de fundamental relevância, assim como a temporalidade que a empresa possui para pagar as obrigações assumidas, pois o encontro destas variáveis é que são determinantes à boa gestão do capital de giro.”

“Com essa conformação, os índices de liquidez neste setor costumam ser menores do que em outros, chegando, inclusive, a patamares inferiores a 1,0, sem que isso possa ser considerado, de fato, um resultado deficiente ou comprometedor.”

“A título de exemplo, anexamos o quadro de análise dos balanços dos operadores dos serviços de transportes de passageiros elaborado pela EMTU indicativa de que, do total de 54 empresas, apenas uma atingiria ILG mínimo de 1,50 e oito atenderiam ILC mínimo de 1,50. Vale dizer, os patamares estabelecidos no edital são restritivos e comportam afrouxamento.”

“Ainda que o cenário apresente eventuais alterações decorrentes dos balanços patrimoniais encerrados em 2012 e/ou 2013, dificilmente os indicadores de liquidez tendem a apresentar substanciais alterações a ponto de reverter a nossa convicção de que ILG e ILC de 1,50 são restritivos.”

“Quanto ao índice de endividamento ($IEG < \text{ou} = a 0,50$), por evidente que o indicador demanda a devida correção. É de se atentar que o patamar estabelecido para o IEG entra em colisão com o índice de solvência geral maior ou igual a 1, pois, nos termos dos critérios aceitos por esta Corte de Contas, as fórmulas do ISG e do IEG nada mais são do que o inverso uma da outra.”

Desta forma, caberá à Municipalidade, quando da confecção de novo edital, reavaliar os índices econômico-financeiros exigidos para fins de aferição da qualificação econômico-financeira, com vistas ao atendimento do preceito do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal e do §5º do art. 31 da Lei 8.666/93, proporcionando a ampliação da competitividade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.7. Ante todo o exposto e por tudo o mais consignado nos autos, considerando a existência de vícios insanáveis de origem, especialmente quanto a inexistência de estudos técnicos demonstrativos da viabilidade econômico-financeira da concessão em perspectiva, a qual fragiliza o atendimento dos requisitos estabelecidos nos incisos IV e IX do artigo 18 da Lei 8.987/95 e inviabiliza o prosseguimento do certame licitatório na modulagem adotada pela Municipalidade, **VOTO** pela **ANULAÇÃO** da Concorrência nº 08/13, do tipo menor valor de tarifa, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE VARZEA PAULISTA**, visando a concessão da operação do serviço público de transporte coletivo regular de passageiros do Município, pelo prazo de 10 (dez) anos.

E, no que concerne às demais insurgências ofertadas pelo representante, meu voto as considera **PARCIALMENTE PROCEDENTES** e **DETERMINA** à Municipalidade de Várzea Paulista que atente para o teor das disposições consignadas no corpo deste voto quando da elaboração de novo edital para esse objeto, especialmente em relação às exigências destinadas à demonstração da qualificação econômico-financeira das proponentes e à observância da legislação municipal de regência, naquilo que não contrariar a Lei 8.987/95.

Por fim, após o trânsito em julgado, archive-se o procedimento eletrônico.

Dimas Eduardo Ramalho
Conselheiro