



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Samy Wurman
Segunda Câmara
Sessão: 18/8/2015

46 TC-037374/026/10 REPRESENTAÇÃO

Representante(s): Viação Cidade de Mauá Ltda. - Baltazar José de Souza - Sócio-Diretor.

Representado(s): Prefeitura Municipal de Mauá.

Assunto: Possíveis irregularidades ocorridas no contrato de concessão para exploração dos serviços do sistema municipal de transporte público coletivo urbano do Município, relativa a concorrência nº 04/2008 e contrato nº 213/2008. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, pelo Conselheiro Robson Marinho, em 28-10-10 e 12-04-12.

Advogado(s): Ana Paula Ribeiro Barbosa e outros.

Fiscalização atual: GDF-6 - DSF-I.

47 TC-026235/026/09 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Concedente: Prefeitura Municipal de Mauá.

Concessionária: Viação Cidade de Mauá Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Leonel Damo (Prefeito).

Objeto: Prestação e exploração dos serviços do sistema municipal de transporte público coletivo urbano do Município, para o lote nº 01.

Em Julgamento: Licitação - Concorrência. Contrato de Concessão celebrado em 22-12-08. Valor - R\$173.528.090,15. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Robson Marinho, publicada(s) no D.O.E. de 21-01-10, 22-11-11.

Advogado(s): José Alves Cavalcante, Hortência Ribeiro Nunes, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Daniela Gabriel Fasson, Guilherme Furlan e Souza, Ana Paula Ribeiro Barbosa, Rodrigo Pozzi Borba da Silva e outros.

Acompanha(m): Expediente(s): TC-028103/026/13.

Fiscalizada por: GDF-3 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-6 - DSF-I.

48 TC-018311/026/10 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Concedente: Prefeitura Municipal de Mauá.

Concessionária: Leblon Transporte de Passageiros Ltda.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Oswaldo Dias (Prefeito) e Renato Moreira dos Santos (Secretário de Mobilidade Urbana).

Objeto: Prestação e exploração dos serviços do sistema municipal de transporte público coletivo urbano do Município, para o lote nº 02.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Em Julgamento: Licitação - Concorrência (analisada no TC-026235/026/09). Contrato de Concessão celebrado em 22-12-08. Valor - R\$90.471.910,27.

Advogado(s): Ana Paula Ribeiro Barbosa e outros.

Fiscalizada por: GDF-3 - DSF-II e GDF-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-6 - DSF-I.

49 TC-040920/026/10 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Contratante: Prefeitura Municipal de Mauá.

Contratada: PK9 Tecnologia e Serviços Ltda. - EPP.

Autoridade(s) que Dispensou(aram) a Licitação: Oswaldo Dias (Prefeito).

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Oswaldo Dias (Prefeito) e Renato Moreira dos Santos (Secretário de Mobilidade Urbana).

Objeto: Prestação de serviços de implantação do sistema de bilhetagem eletrônica a fim de atender a necessidade de se promover a unificação do Sistema de vendas de Bilhetes e Créditos Eletrônicos utilizados no Transporte Coletivo.

Em Julgamento: Dispensa de Licitação (artigo 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93 e posteriores atualizações). Contrato celebrado em 27-10-10. Valor - R\$2.292.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa, publicada(s) no D.O.E. de 03-09-11.

Advogado(s): Ana Paula Ribeiro Barbosa e outros.

Acompanha(m): Expediente(s): TC-006962/026/11.

Fiscalizada por: GDF-3 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-6 - DSF-I.

Relatório

Em exame, a licitação levada a efeito pela Prefeitura Municipal de Mauá objetivando a concessão para a prestação e exploração dos serviços do Sistema Municipal de Transporte Público Coletivo Urbano.

Referida concorrência, na modalidade menor valor da tarifa, foi dividida em dois lotes e teve duração inicial prevista de 10 anos.

O Lote 1, abrigado no TC-026235/026/09, foi adjudicado à Viação Cidade de Mauá Ltda., com o valor estimado de R\$173.528.090,15 e contratação assinada em 22/12/2008 para início de vigência imediato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Já o Lote 2, tratado no TC-018311/026/10, foi contratado em 29/04/2010 junto à Leblon Transporte de Passageiros Ltda. pelo montante de R\$ 90.471.910,27 e também previu início imediato de sua vigência.

A diferença existente entre as datas de assinatura dos contratos relativos aos Lotes 1 e 2 decorre de medidas judiciais ajuizadas por conta da avaliação dos documentos de habilitação relacionados ao Lote 2.

Tramita em conjunto a Representação TC-037374/026/10, onde a Viação Cidade de Mauá Ltda. insurge-se contra decisão da Prefeitura de alterar o sistema de bilhetagem eletrônico, decorridos dois anos do início da concessão, na medida em que entende ser esta alteração contrária aos termos previstos no edital e no contrato.

Diante da necessidade de implantar a referida modificação, a Prefeitura Municipal de Mauá, amparada em dispensa de licitação (artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93), contratou a empresa PK9 Tecnologia e Serviços Ltda. para realizar os serviços de implantação do sistema de bilhetagem eletrônica com a unificação do sistema de venda de bilhetes e créditos eletrônicos pelo valor de R\$2.292.000,00 e com prazo de 180 dias, constante do TC-040920/026/10.

Ao longo da instrução dos processos anteriormente relacionados foram feitos os seguintes apontamentos:

- não foi providenciada a regulamentação de que trata o artigo 19 da Lei Municipal nº 3996/2006;
- ausência de orçamento estimativo;
- não encaminhamento da publicação do edital inicial em jornal de grande circulação no Estado;
- não publicação de ato justificando a conveniência da outorga, previamente ao edital, como previsto pelo artigo 5º da Lei nº 8.987/95;
- cálculo da garantia de participação e do patrimônio líquido mínimo feito com base na receita estimada para todo o período de vigência da concessão;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- aparente incoerência nas regras estabelecidas pelos itens 12.3, 12.3.1, 12.4 e 16 do edital, que envolvem o sistema de bilhetagem eletrônica;
- previsão de pontuação de proposta técnica para prosseguimento no certame não se coaduna com a modalidade eleita e nem com o objeto;
- não caracterizada a situação de emergência que amparou a contratação de empresa para operar o sistema de bilhetagem eletrônica por dispensa de licitação.

As partes contratantes foram devidamente notificadas¹ acerca das falhas atinentes a seus respectivos processos, sendo que, em mais de uma oportunidade, tanto a Prefeitura como o Sr. Leonel Damo - Ex-Prefeito apresentaram as justificativas consideradas pertinentes.

A empresa PK9 Tecnologia e Serviços Ltda. EPP compareceu aos autos da representação com as alegações se seu interesse.

Em resumo, foram apresentadas as seguintes alegações²:

- a) o procedimento de concessão recebeu a devida publicidade e as justificativas para a sua realização foram objeto de várias apreciações, inclusive em audiência pública;
- b) em seus anexos, o edital estabeleceu com precisão o objeto concessionado e regulamentou a prestação dos serviços de transporte coletivo, sendo que está em fase de providências a edição do Decreto previsto na legislação municipal;
- c) a publicação do edital inicial na imprensa local supre a disposição prevista no artigo 21, III, da Lei n° 8.666/93 e este foi devidamente aprovado pela área jurídica competente;

¹ TC-26235/026/09 - fls. 1920 e 2008.

TC-37374/026/10 - fls. 166 e 252.

TC-40920/026/10 - fls. 120.

² TC-37374/026/10 - fls. 170/234, 268/291.

TC-18311/026/10 - fls. 951/1062.

TC-26235/026/09 - fls. 1934/1968, 1970/1987, 1989/2000, 2015/2025, 2027/2042, 2054/2064.

TC-40920/026/10 - fls. 124/147.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- d) não havia parâmetros seguros para estabelecer o volume de investimentos a serem realizados pelas concessionárias, eis que dependentes da política adotada por cada licitante na manutenção da frota e os valores estipulados para fins de garantia de participação e patrimônio líquido não excederam a um ano de arrecadação prevista;
- e) foi permitido ao futuro concessionário a adoção do sistema de bilhetagem eletrônica já existente ou a contratação de um novo, desde que integrado ao sistema municipal de transporte;
- f) o critério de julgamento foi o de *"menor valor da tarifa com pré-qualificação das propostas técnicas"*, baseado nos incisos I, III e VII do artigo 15 da Lei Federal nº 8.987/65, embora o preâmbulo do edital tenha estabelecido apenas o *"menor valor da tarifa"*;
- g) no que se refere à dispensa de licitação para a administração do sistema de bilhetagem eletrônica, argumentou-se que, apesar da previsão de realização dos serviços por parte das concessionárias, foi constatado que estas não adotaram as medidas necessárias para tal fim, impondo à administração pública a necessidade de intervir.

No intuito de não paralisar o serviço de venda eletrônica de bilhetes à população, foi efetivada a contratação por emergência somente pelo tempo necessário para a realização de um pregão, sendo que a escolha do fornecedor baseou-se em três orçamentos prévios.

A ATJ Engenharia considerou regular a dispensa de licitação.

Já a Secretaria-Diretoria Geral entendeu serem irregulares a concorrência e os contratos de concessão. Estendeu o mesmo juízo à dispensa de licitação e decorrente ajuste, por considerar que a existência de previsão de implantação de bilhetagem eletrônica no edital de concorrência descaracteriza a situação de emergência utilizada como amparo legal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Após a completa instrução dos autos foi juntada farta documentação³ que trata de processo administrativo instaurado pela Prefeitura Municipal.

É o relatório.

sbt

³ Fls. 1122/2339 do TC-18311/026/10 e 2077/3294 do TC-26235/026/09.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-026235/026/09

TC-018311/026/10

TC-040920/026/10

TC-037374/026/10

Como se depreende da alentada documentação constante dos autos em análise, a implantação da concessão de transportes coletivos do Município de Mauá enfrentou diversos percalços.

Segundo consta, em mais de uma oportunidade, as partes socorreram-se da Justiça no intuito de solucionar suas desavenças. Além disso, há notícia de inquérito civil público e realização de auditoria externa objetivando a verificação de ocorrência de fraudes no sistema de bilhetagem eletrônica.

O teor das questões que permearam estes eventos tanto na esfera judicial como administrativa, todavia, não interfere na apreciação da matéria por esta Corte.

O processo de outorga dos serviços de transporte coletivo foi precedido de legislação municipal e audiência pública, procedimentos que delinearão os objetivos almejados com a sua realização, bem como as justificativas para a concessão.

O edital de licitação contou com a análise do setor jurídico da Prefeitura e sua versão final foi publicada no DOU, no DOESP e no jornal ABC Repórter, periódico enquadrado como de grande circulação no Estado à vista de sua tiragem⁴.

Ainda que o valor total da receita estimada tenha sido utilizado como base de cálculo para a fixação dos valores de garantia para licitar (0,1%) e patrimônio líquido (1%), em detrimento dos investimentos previstos, assim como

⁴ TC-26232/026/08: "O mesmo se pode dizer em relação ao alcance da publicidade dada ao Edital, porquanto propiciou a retirada do instrumento por 29 empresas, garantindo a competitividade do certame, sendo certo que o atestado de periodicidade, circulação e tiragem da Associação Brasileira de Revistas e Jornais - ABRARJ, de fls. 3359, garante que o jornal ABC Repórter tem tiragem auditada de 20.000 exemplares/dia, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

asseverado pela SDG, na prática estes valores não extrapolaram os limites previstos na Lei de Licitações e mantiveram-se dentro dos parâmetros aceitos por esta Corte.

As especificações relacionadas à bilhetagem eletrônica foram coerentemente definidas no item 12 e no Anexo 4 do edital.

Não obstante tal panorama, em que boa parte das falhas apontadas na instrução foi esclarecida, permanece questão suficiente para macular todo o procedimento.

Há muito esta Corte professa o entendimento de que a avaliação de propostas técnicas ou metodologia de execução somente é aceitável para objetos que envolvam solução intelectual na sua consecução. É o que se depreende do contido no artigo 46 da Lei nº 8.666/93.

Assim, ainda que a Lei Federal nº 8.987/95 possibilite o critério eleito pela administração, o objeto posto em disputa não se amolda à avaliação de aspectos técnicos de predominância intelectual, na medida em que os serviços de transporte coletivo serão prestados com base em critérios previamente estabelecidos no texto editalício.

Como já disse anteriormente, a questão não é nova na Corte que, em diversas oportunidades, já condenou situações semelhantes, a exemplo dos TC's 751/010/07, 27/010/07, 1252/007/07, entre outros.

Dentro deste panorama de irregularidade do procedimento licitatório contaminam-se os contratos de outorga de concessão dele decorrentes, independente das apreciações feitas no âmbito judiciário, eis que focadas em aspectos distintos do aqui tratado.

De outra parte, a contratação por dispensa de licitação da empresa PK9 Tecnologia e Serviços Ltda. para implantar os serviços do sistema de bilhetagem eletrônica decorreu do próprio panorama instalado no Município por conta, entre outros fatos, da defasagem de tempo entre a celebração dos ajustes relativos aos dois lotes, fruto da pendência judicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Segundo consta, foi necessária a interferência do poder concedente no intuito de uniformizar o sistema, na medida em que as duas concessionárias não lograram unificá-lo no intuito de permitir a correta compensação de valores e o adequado trânsito de passageiros entre suas linhas.

Assim, diante de uma situação configurada de não integração entre as duas concessionárias prestadoras de um serviço essencial à população como o transporte coletivo, decorrente de fato alheio à vontade da Prefeitura, a ação imediata do administrador encontra-se justificada, eis que amparada na cabal necessidade de manutenção das condições de operabilidade do sistema de transporte coletivo municipal.

De se registrar, ainda, que para tal mister, foi adotado um padrão de bilhete eletrônico previsto no edital, não havendo motivos para o inconformismo do representante.

Diante do exposto, meu voto é pela **irregularidade** da concorrência e dos contratos de concessão, pela **improcedência** da representação e pela **regularidade** da dispensa de licitação e decorrente contrato.

Com amparo no artigo 104, II, da Lei Complementar nº 709/93, aplico ao responsável, Sr. Leonel Damo, Prefeito Municipal à época, multa de 200 (duzentas) UFESP's por desatendimento ao disposto no artigo 46, caput, da Lei nº 8.666/93.

Oficie-se o Ministério Público acerca do teor desta decisão.

Após o trânsito em julgado, retornem os autos à Fiscalização competente para que dê prosseguimento ao acompanhamento da instrução das concessões e dispensa de licitação, esta última, se aplicável.