



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

**SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO**

Segunda Câmara  
Sessão: 24/2/2015

90 TC-000627/014/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Campos do Jordão.

**Contratada:** Viação na Montanha Ltda.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação:** Omri Assaf (Secretário de Informação e Defesa do Cidadão).

**Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** João Paulo Ismael (Prefeito).

**Objeto:** Concessão da exploração e prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros no município.

**Em Julgamento:** Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 13-01-06. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) 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 12-11-10 e 26-05-11.

**Advogado(s):** Sarah Freire Moreira, João Irineu Marques e outros.

**Fiscalizada por:** UR-14 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-14 - DSF-II.

Relatório

Em exame, licitação e contrato celebrado entre a **Prefeitura Municipal de Campos do Jordão** e a empresa **Viação na Montanha Ltda.** envolvendo a outorga de concessão do serviço de transporte público coletivo urbano municipal de passageiros.

A **licitação** foi processada na modalidade de concorrência pública, cujo critério de julgamento adotado foi o do menor valor da tarifa. O aviso de edital foi publicado no DOE, no dia 8/10/2005, e o recebimento dos envelopes deu-se em 10/11/2005, declarando-se o vencedor em 28/12/2005.

O **contrato** foi assinado em 13/1/2006, sem que fosse consignado o seu valor, com vigência de 13/1/2006 a 13/1/2016.



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

A **Unidade Regional de Guaratinguetá (UR-14)** destacou os seguintes indícios de irregularidades: (a) falta de publicação do aviso de edital em jornal de grande circulação; (b) ausência de estimativa da quantidade de passageiros transportados; (c) exigência de garantia e de capital registrado sem que houvesse orçamento estimado para a aferição de sua adequação aos limites legais (art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/93); (d) exigência de vistoria técnica a ser agendada até 31/10/2005, sendo limitada sua realização ao período de 17/10 a 7/11/2005; (e) ausência de estudos que estimassem o valor da tarifa de transportes (art. 7º, § 2º, II e III da Lei 8.666/93); (f) comparecimento de apenas 1 empresa licitante; e (g) ausência de publicação do extrato de contrato (art. 61, parágrafo único da Lei 8.666/93) (fls. 563/567).

A **Prefeitura** e a **empresa contratada** se manifestaram, defendendo a regularidade da matéria. Em resumo, alegaram (a) a desnecessidade de orçamento básico, posto se tratar de concessão de serviço público; (b) a publicação do aviso de licitação no DOE supre a ausência de publicação em jornal de grande circulação; e (c) a exigência de 14 ônibus, 8 micro-ônibus e 5 minivans permitiria que os licitantes calculassem o número estimado de passageiros (fls. 579/581; e fls. 586/589).

A **Assessoria Técnica** pronunciou-se, reconhecendo a insuficiência dos esclarecimentos prestados. Destacou, além dos indícios de irregularidade apontados pela Fiscalização: (a) contrariedade na exigência de que a frota de veículos tivesse idade média de, no máximo 4 anos, "composta por veículos com idade máxima de 7 anos"; (b) exigência de que os licitantes possuíssem em seu quadro permanente profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica, em violação à Súmula 25 do TCE-SP; (c) previsão de prorrogação da validade das propostas por mais de 60 dias, em contrariedade ao art. 64, § 3º da Lei 8.666/93; (d) critério subjetivo para análise das propostas comerciais que previa a desclassificação daquelas que apresentassem plano de operação incompleto ou inexequível; (e) previsão de instalação de garagem, no



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

prazo de 18 meses, com duas bombas de combustível dentro do município; (f) descumprimento da frota mínima de veículos exigida pelo edital, pois a licitante vencedora demonstrou possuir à época do certame apenas 8 ônibus, 14 micro-ônibus e 5 vans; (g) omissão quanto à observância da Lei 8.987/95; e (h) ausência de disponibilização dos estudos que subsidiaram a concessão (art. 21 da Lei 8.987/1995) (fls. 600/610).

Novamente notificada, a **Prefeitura** voltou aos autos para se pronunciar especialmente sobre as falhas apontadas pela Assessoria Técnica. Alegou, em síntese, (a) a aplicação subsidiária das exigências constantes da Lei 8.666/93 às concessões públicas, regidas pela Lei 8.987/95; (b) não há exigência de estimativas de orçamento na Lei 8.987/95; (c) é impossível realizar pesquisa de mercado para comparar os preços praticados pelas concessionárias de serviços públicos; (d) o valor da garantia foi calculado com base nos investimentos a serem realizados pela futura concessionária; (d) "todos os prazos relacionados à presente licitação foram prorrogados, sendo que a abertura dos envelopes de proposta econômica se deu tecnicamente em 29 de dezembro de 2005", prazo esse em que "todos os interessados puderam agendar e realizar visitas técnicas"; (e) "diante da precisa e correta identificação do objeto licitado (...) não havia dúvida quanto à incidência, *in casu*, dos ditames da Lei 8.987/1995 e, subsidiariamente, da Lei 8.666/1993"; (f) todos os estudos atinentes à concessão foram disponibilizados; (g) a idade média da frota de veículos mostrou-se adequada; (h) o edital admitiu a comprovação do vínculo entre a empresa licitante e seu responsável técnico por meio de contrato de autônomo; (i) doutrina e jurisprudência recentes autorizam que o edital preveja prazo de validade ampliado para as propostas comerciais; (j) o prazo para instalação da garagem mostrou-se adequado e considerou eventuais dificuldades provenientes dos órgão ambientais, em razão da instalação das bombas de combustível; (k) a divergência entre a quantidade de veículos exigida e a que foi efetivamente apresentada pela licitante vencedora deve-se a um lapso formal de digitação no edital, constatado e corrigido pela



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

comissão de licitação; e (1) o edital foi retirado por 8 empresas, evidenciando que a publicação no DOE foi suficiente para dar publicidade ao certame (fls. 619/675).

Em face dos esclarecimentos adicionais acima apresentados, a **Assessoria Técnica** reiterou seu entendimento anteriormente externado pela irregularidade da matéria (fls. 683/689).

**É o relatório.**

gjj



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

Voto

TC-000627/014/10

Acompanho os órgãos de instrução pela **irregularidade** da matéria, pelos motivos a seguir.

**1. Ausência de informações imprescindíveis: orçamento estimado e estudos prévios à concessão**

Na licitação, o valor estimado do contrato serve para determinar a modalidade licitatória, fixar as garantias e estabelecer os requisitos de habilitação econômica e financeira.

É o valor estimado do contrato que define as condições econômicas e financeiras que os licitantes devem atender para participar do certame e, principalmente, assumir o futuro contrato.

Assim, quanto maior for o valor estimado do contrato, maior será a exigência de capacidade econômica e financeira, de modo a garantir que o futuro contratado reúne as condições necessárias para arcar com suas obrigações.

No caso presente, o edital não contemplou o valor estimado do contrato, impossibilitando que os licitantes - e também este Tribunal - verificassem a adequação das exigências de habilitação econômica e financeira aos limites legais.

Igualmente, o instrumento convocatório omitiu-se quanto aos estudos técnicos que embasaram a concessão.

A esse respeito, basta verificar que nem o edital nem a prefeitura esclareceram qual a estimativa de passageiros pagantes - apesar das sucessivas oportunidades que foram dadas para tanto.

Diferentemente do que a Prefeitura pretende fazer crer, essa informação era essencial para que os licitantes pudessem analisar a viabilidade econômica da concessão. Por outro lado, sem esse dado, a Prefeitura também ficou



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

impedida de certificar a exequibilidade da proposta apresentada.

Patente, assim, o descumprimento do art. 18, IV, da Lei 8.987/95.

**2. Ausência de publicação em jornal de grande circulação no Estado**

Ainda que 8 interessados tenham retirado o edital, a publicação do aviso do edital no DOE não supre a ausência de publicação em jornal de grande circulação no Estado – especialmente ao se considerar que apenas 1 empresa participou do certame, não obstante se tratar de concessão de serviço público com prazo de duração de 10 anos.

Inescusável o descumprimento do artigo 21, III da Lei 8.666/93.

**3. Contradição interna no edital e descumprimento do dever de vinculação ao instrumento convocatório**

No mínimo estranho o argumento de que a divergência entre a quantidade de veículos exigida e a que foi efetivamente apresentada pela licitante vencedora deve-se a um lapso formal de digitação do edital.

“Equívoco” como esse importa em atribuir à comissão de licitação o poder de corrigir, a seu talante e conforme a situação que se apresentar no momento da licitação, as cláusulas e condições do edital.

Por isso, é impossível aceitar a tese de que itens conflitantes do edital pudessem ser esclarecidos no momento da análise das propostas ou dos documentos de habilitação.

Como disse a Assessoria Técnica, referida prática indica possível favorecimento à empresa vencedora (outra empresa na mesma situação contaria com a mesma benevolência da comissão julgadora?) e deixa em xeque a isenção que se espera num procedimento como a licitação.



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

**4. Prorrogação de prazo sem a correspondente e necessária comprovação de divulgação**

A informação de que “todos os prazos relacionados à presente licitação foram prorrogados” não veio acompanhada dos correspondentes comprovantes de divulgação (fls. 638/639).

A Prefeitura deveria dar a devida publicidade para sua decisão de prorrogar os prazos originalmente contemplados no edital, de modo a que todos os eventuais interessados fossem devidamente cientificados.

Assim, patente o descumprimento do art. 21, § 4º da Lei 8.666/93.

**5. Conclusão**

Por essas razões, **voto** pela **irregularidade** da licitação e do subsequente contrato, comunicando-se o teor da decisão à Câmara Municipal e à Prefeitura.

Em face das irregularidades apontadas pelos órgãos de instrução, e considerando o descumprimento dos artigos 18, IV, da Lei 8.987/95, 21, III, e 21, § 4º da Lei 8.666/93, proponho a aplicação de **multa** de 200 UFESPs ao ex-prefeito responsável, sr. João Paulo Ismael.

**É como voto.**