



IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

Concorrência Pública 05/2017

Objeto: concessão de serviço público de transporte coletivo urbano e rural do Município de Pouso Alegre/MG.

I. RELATÓRIO

Versam os autos sobre impugnação administrativa ao edital de licitação apresentada pela empresa VIAÇÃO TRÊS CORAÇÕES LTDA – TRECTUR, inscrita no CNPJ sob o nº 25.239.617-0001/95, alegando vícios no instrumento convocatório, requerendo, ainda, o recebimento da impugnação no efeito suspensivo e a alteração dos supostos itens editalícios ilegais.

Recebo a impugnação, pois tempestiva, nos termos do art. 41, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93.

A impugnante alega que: a) a Administração Municipal resolveu licitar em lote único os serviços sem explicitar as razões técnicas e operacionais e sem apresentar os estudos de viabilidade econômica e financeira; b) houve a fixação do prazo contratual de modo aleatório e sem qualquer arrimo legal ou técnico; c) o processo licitatório em epígrafe não apresenta planilha que comprove a tarifa de equilíbrio do sistema proposto no início da operação e na implantação do sistema integrado e das novas tecnologias; d) resta ausente a planilha orçamentária de custos acerca do estudo tarifário para as linhas rurais; e) faz-se necessário considerar os reajustes na data base do contrato à data da entrega da proposta.

É o relatório. Passa-se à análise das supostas irregularidades.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DO ATO JUSTIFICATIVO DE OUTORGA DE CONCESSÃO

Alega a impugnante a ausência de justificativa acerca da exclusividade da presente concessão de serviço público de transporte coletivo. **Sem razão.**



Dispõe a Lei 8.987/95 que:

*Art. 5º O poder concedente publicará, **previamente ao edital de licitação**, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.*

*Art. 16. A outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, **salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica** justificada no ato a que se refere o art. 5º desta Lei.*

Conforme Egon Bockmann Moreira¹:

O art. 5º da Lei 8.987/95 preceitua que o ato justificador deve somente caracterizar determinadas informações relativas ao projeto. Isso significa evidenciar do que se trata aquela futura concessão e quais são as particularidades que a distinguem. Seria paradoxal exigir minúcias nesta fase (caso contrário não se trataria de ato justificador, mas sim de decisão final). O ato é anterior ao edital (destaque nosso).

Percebe-se, portanto, que a legislação aduz a necessidade de justificativa quanto à conveniência e à oportunidade da concessão, bem como em relação à exclusividade, bastando, para os demais elementos, a caracterização do objeto, área e prazo e que sua publicação se dê previamente ao edital. Para maior pormenorização de tais elementos, foram realizadas duas audiências públicas, pesquisas de opinião, estudo de viabilidade econômica e estudos de racionalização do transporte coletivo.

Ainda, a justificativa da licitação em lote único consta da fase interna do procedimento licitatório, tanto do parecer técnico da consultoria técnica especializada em engenharia de transportes, quanto da republicação do ato justificativa de outorga de concessão pela Autoridade Superior, ambos constantes da fase interna. Além disso, foi âmbito de intenso

¹ In: Direito das concessões de serviço público, 2010, p. 237.



debate nas audiências públicas anteriores à publicação do edital. Reproduz-se, aqui, o teor do ato justificativo:

Conforme nota técnica exarada por consultoria técnica especializada em engenharia de transportes constante da fase interna do processo licitatório em epígrafe, adota-se esta licitação em lote único, na medida em que:

Também, não há porque falar em necessidade de concorrência no sistema de transporte coletivo urbano de passageiros, uma vez que a tarifa é estabelecida pelo Poder Público. Em outras palavras, o valor da passagem constitui-se numa tarifa pública, estabelecida pelo Poder Concedente. E, para estabelecer este valor, o Órgão Gestor calcula, através de uma planilha tarifária, os custos operacionais dos serviços e o rateia pelo número de passageiros pagantes do sistema. Caso houvesse concorrência entre duas empresas que operassem uma mesma área, a tendência, conforme pode-se verificar em sistemas onde esta situação é observada, seria um aumento da quilometragem rodada, muitas vezes de forma desnecessária, sendo que toda esta ineficiência seria repassada para os usuários pagantes do serviço, tendo em vista que este excesso de quilometragem repercutiria no custo operacional do serviço e, por consequência, na tarifa a ser estabelecida.

Acréscimo-se ainda a esta situação o fato de que, para um sistema de cerca de 60 veículos, a existência de duas empresas acarretaria a necessidade de duas garagens, com duplicidade de áreas administrativas, operacionais e de manutenção, perdendo-se toda economia de escala que poderia advir de uma estrutura única. Por isso em várias cidades, muitas delas com até 200 veículos, é licitado apenas um lote, evitando-se todos estes problemas resultantes da operação de mais de uma empresa numa mesma região.



Desta forma, não seria uma concorrência entre empresas que iria proporcionar um melhor nível de serviço para os usuários, mas sim uma gestão eficiente dos serviços, com um eficaz monitoramento da frota de veículos e uma programação operacional dos serviços que procure adequar a oferta à demanda, mantendo-se um nível de serviço confortável para os usuários, sem, contudo, deixar de buscar sempre a modicidade tarifária.

Portanto, cumpridos os requisitos constantes dos artigos 5º e 16 da Lei 8.987/95.

2.2. DA FIXAÇÃO ALEATÓRIA DO PRAZO CONTRATUAL E DA FALTA DE PLANILHA QUE COMPROVA A TARIFA DE EQUILÍBRIO DO SISTEMA PROPOSTO

Alega a impugnante que o Município fixou de modo aleatório e sem qualquer arrimo legal ou técnico que o futuro contrato de concessão vigorará por dez anos. **Sem razão.**

O prazo contratual foi fixado após estudos técnicos e legais realizados por assessoria técnica especializada em engenharia de transportes, sendo que a planilha consta do Anexo VII do edital de licitação. Comprovou-se, em estudo de viabilidade econômica, que a concessão em dez anos é viável e compatível com o sistema proposto, cuja Taxa Interna de Retorno foi calculada em 5,93% ao ano, comprovando a viabilidade econômico/financeira do contrato no prazo de 10 anos, sem prejuízo da possibilidade de prorrogação do citado prazo contratual.

Na elaboração do fluxo financeiro do contrato, foram consideradas todas as despesas e receitas anuais decorrentes da exploração do sistema no período de 10 (dez anos) anos, calculando-se a Taxa Interna de Retorno (TIR) decorrente deste fluxo.

Considerou-se também que no início do contrato o sistema a ser operado deverá ser o sistema proposto. Sendo assim, para elaboração dos cálculos contidos, foram adotados os dados de demanda e quilometragem previstos para a rede proposta. A frota considerada foi de 58 veículos do tipo básico, 03 veículos tipo miniônibus e 02 veículos do tipo micro-ônibus para transporte de pessoas com necessidades especiais, considerando a prestação dos serviços em seus custos totais, na forma do art. 8º da Lei 8.666/93.



Os valores de custo operacional a serem desembolsados anualmente foram calculados utilizando-se as planilhas de cálculo de custo estabelecidas no Edital, utilizando-se os coeficientes, salários e preços vigentes ao mês de dezembro de 2017. No fluxo de caixa são lançados apenas os itens de custo que representam desembolso, a saber: a) Os custos variáveis; b) Os custos de pessoal; c) As despesas administrativas gerais; d) As despesas com seguros e IPVA; bem como as despesas não operacionais e os investimentos, dentre outros.

Embora os valores de remuneração e depreciação do capital investido em veículos instalações e equipamentos e almoxarifado integrem a planilha de custos, os valores destes componentes não são considerados no fluxo de caixa como despesas de custeio, visto que não representam desembolso. No entanto, os valores relativos às depreciações e amortizações devem ser considerados para efeito de cálculo dos impostos.

Tais dados são representados no fluxo de caixa abaixo descrito:



Taxa Interna de Retorno (TIR) : 5,93%
 Tarifa (R\$ / passageiro) R\$ 3,70
 Demanda (passageiros/ano) 5.636.664
 Receita tarifária (R\$ / ano) R\$ 20.855.656,80

		Ano de referência	Início do contrato	ANO 01	ANO 02	
Receitas	Receita Operacional Bruta	Tarifas		R\$ 20.855.656,80	R\$ 20.855.656,80	
		Receitas Acessórias				
		Subsídio		R\$ 480.000,00	R\$ 480.000,00	
		Total	R\$ 0,00	R\$ 21.335.656,80	R\$ 21.335.656,80	
	Deduções da receita operacional	INSS	R\$ 0,00	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14	
		ISS	R\$ 0,00	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14	
		Total	R\$ 0,00	-R\$ 834.226,27	-R\$ 834.226,27	
			Receita operacional líquida	R\$ 0,00	R\$ 20.501.430,53	R\$ 20.501.430,53
	Receita não operacional	Venda de veículos		R\$ 2.413.595,96	R\$ 0,00	
		Venda de inst.elequipos.				
Total		R\$ 0,00	R\$ 2.413.595,96	R\$ 0,00		
		Receita total	R\$ 0,00	R\$ 22.915.026,49	R\$ 20.501.430,53	
Despesas	Custo operacional	Custo Variável		-R\$ 7.376.696,71	-R\$ 7.376.696,71	
		Custos de Pessoal		-R\$ 8.653.239,85	-R\$ 8.653.239,85	
		Despesas Administrativas		-R\$ 819.808,41	-R\$ 819.808,41	
		Seguros e IPVA		-R\$ 119.963,22	-R\$ 119.963,22	
		Bilhetagem		-R\$ 267.650,35	-R\$ 273.874,70	
		Depreciação	R\$ 0,00	-R\$ 2.010.918,64	-R\$ 2.213.700,65	
		Total	R\$ 0,00	-R\$ 19.248.277,17	-R\$ 19.457.283,54	
	Despesas não operacionais	Valor residual dos veículos vendidos	R\$ 0,00	-R\$ 2.413.595,96	R\$ 0,00	
		Valor residual de Inst.Equip.vendidos	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
		Total	R\$ 0,00	-R\$ 2.413.595,96	R\$ 0,00	
		Despesa total	R\$ 0,00	-R\$ 21.661.873,13	-R\$ 19.457.283,54	
Resultado	Resultado antes do Imposto de Renda (Base de cálculo para IR e CSSL)		R\$ 0,00	R\$ 1.253.153,35	R\$ 1.044.146,99	
	4 Imposto de Renda e Contribuição Social	IR		-R\$ 187.973,00	-R\$ 156.622,09	
		IR Adicional		-R\$ 101.315,34	-R\$ 80.414,70	
		CSSL		-R\$ 112.783,80	-R\$ 93.973,23	
		Total	R\$ 0,00	-R\$ 402.072,14	-R\$ 331.009,97	
		Resultado do exercício	R\$ 0,00	R\$ 851.081,21	R\$ 713.137,01	

Fluxo de caixa	Resultado do exercício		R\$ 0,00	R\$ 851.081,21	R\$ 713.137,01
	Investimentos	Veículos	-R\$ 9.451.172,88	-R\$ 6.690.000,00	R\$ 0,00
		Instalações e equipamentos	-R\$ 3.198.732,63		
		Total	-R\$ 12.649.905,51	-R\$ 6.690.000,00	R\$ 0,00
	Itens não Desembolsáveis	Depreciação da Frota	R\$ 0,00	R\$ 1.986.075,96	R\$ 2.188.857,97
		Depreciação Inst. Equip.	R\$ 0,00	R\$ 24.842,68	R\$ 24.842,68
		Valor residual dos veículos vendidos	R\$ 0,00	R\$ 2.413.595,96	R\$ 0,00
		Valor residual de Inst.Equip.vendidos	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		Total	R\$ 0,00	R\$ 4.424.514,60	R\$ 2.213.700,65
	Fluxo de caixa		-R\$ 12.649.905,51	-R\$ 1.414.404,19	R\$ 2.926.837,66



Ano de referência		ANO 03	ANO 04	ANO 05	
Receitas	Receita Operacional Bruta	Tarifas	R\$ 20.855.656,80	R\$ 20.855.656,80	R\$ 20.855.656,80
		Receitas Acessórias			
		Subsidio	R\$ 480.000,00	R\$ 480.000,00	R\$ 480.000,00
		Total	R\$ 21.335.656,80	R\$ 21.335.656,80	R\$ 21.335.656,80
	Deduções da receita operacional	INSS	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14
		ISS	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14
		Total	-R\$ 834.226,27	-R\$ 834.226,27	-R\$ 834.226,27
	Receita operacional líquida		R\$ 20.501.430,53	R\$ 20.501.430,53	R\$ 20.501.430,53
	Receita não operacional	Venda de veículos	R\$ 1.583.662,92	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		Venda de instal. e equiptos.			
Total		R\$ 1.583.662,92	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Receita total		R\$ 22.085.099,45	R\$ 20.501.430,53	R\$ 20.501.430,53	
Despesas	Custo operacional	Custo Variável	-R\$ 7.376.696,71	-R\$ 7.376.696,71	-R\$ 7.376.696,71
		Custos de Pessoal	-R\$ 8.653.239,85	-R\$ 8.653.239,85	-R\$ 8.653.239,85
		Despesas Administrativas	-R\$ 819.808,41	-R\$ 819.808,41	-R\$ 819.808,41
		Seguros e IPVA	-R\$ 119.963,22	-R\$ 119.963,22	-R\$ 119.963,22
		Bilhetagem	-R\$ 266.127,45	-R\$ 278.574,60	-R\$ 270.566,57
		Depreciação	-R\$ 1.884.036,31	-R\$ 2.371.838,41	-R\$ 2.040.867,30
	Total	-R\$ 19.119.871,95	-R\$ 19.620.121,20	-R\$ 19.281.142,07	
	Despesas não operacionais	Valor residual dos veículos vendidos	-R\$ 1.583.662,92	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		Valor residual de Inst. Equip. vendidos	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		Total	-R\$ 1.583.662,92	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Despesa total		-R\$ 20.703.534,87	-R\$ 19.620.121,20	-R\$ 19.281.142,07	
Resultado	Resultado antes do Imposto de Renda (Base de cálculo para IR e CSSL)		R\$ 1.381.558,58	R\$ 881.309,32	R\$ 1.220.288,46
	4 Imposto de Renda e Contribuição Social	IR	-R\$ 207.233,79	-R\$ 132.196,40	-R\$ 183.043,27
		IR Adicional	-R\$ 114.155,86	-R\$ 64.130,93	-R\$ 98.028,85
		CSSL	-R\$ 124.340,27	-R\$ 79.317,84	-R\$ 109.825,96
		Total	-R\$ 445.729,92	-R\$ 275.645,17	-R\$ 390.898,08
Resultado do exercício		R\$ 935.828,66	R\$ 605.664,15	R\$ 829.390,38	

Fluxo de caixa	Resultado do exercício		R\$ 935.828,66	R\$ 605.664,15	R\$ 829.390,38
	Investimentos	Veículos	-R\$ 7.322.232,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		Instalações e equipamentos			
		Total	-R\$ 7.322.232,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Itens não Desembolsáveis	Depreciação da Frota	R\$ 1.859.193,63	R\$ 2.346.995,73	R\$ 2.016.024,62
		Depreciação Inst. Equip.	R\$ 24.842,68	R\$ 24.842,68	R\$ 24.842,68
		Valor residual dos veículos vendidos	R\$ 1.583.662,92	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		Valor residual de Inst. Equip. vendidos	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		Total	R\$ 3.467.699,23	R\$ 2.371.838,41	R\$ 2.040.867,30
	Fluxo de caixa		-R\$ 2.918.704,61	R\$ 2.977.902,56	R\$ 2.870.257,69

V



Ano de referência		ANO 06	ANO 07	ANO 08	
Receitas	Receita Operacional Bruta	Tarifas	R\$ 20.855.656,80	R\$ 20.855.656,80	R\$ 20.855.656,80
		Receitas Acessórias			
		Subsídio	R\$ 480.000,00	R\$ 480.000,00	R\$ 480.000,00
		Total	R\$ 21.335.656,80	R\$ 21.335.656,80	R\$ 21.335.656,80
	Deduções da receita operacional	INSS	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14
		ISS	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14
		Total	-R\$ 834.226,27	-R\$ 834.226,27	-R\$ 834.226,27
	Receita operacional líquida		R\$ 20.501.430,53	R\$ 20.501.430,53	R\$ 20.501.430,53
	Receita não operacional	Venda de veículos	R\$ 809.536,08	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		Venda de instal. e equiptos.			
Total		R\$ 809.536,08	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Receita total		R\$ 21.310.966,61	R\$ 20.501.430,53	R\$ 20.501.430,53	
Despesas	Custo operacional	Custo Variável	-R\$ 7.376.696,71	-R\$ 7.376.696,71	-R\$ 7.376.696,71
		Custos de Pessoal	-R\$ 8.653.239,85	-R\$ 8.653.239,85	-R\$ 8.653.239,85
		Despesas Administrativas	-R\$ 819.808,41	-R\$ 819.808,41	-R\$ 819.808,41
		Seguros e IPVA	-R\$ 119.963,22	-R\$ 119.963,22	-R\$ 119.963,22
		Bilheteagem	-R\$ 263.077,30	-R\$ 279.324,49	-R\$ 271.216,14
		Depreciação	-R\$ 1.710.487,25	-R\$ 2.447.738,10	-R\$ 2.118.073,76
	Total	-R\$ 18.943.272,75	-R\$ 19.696.770,78	-R\$ 19.358.998,09	
	Despesas não operacionais	Valor residual dos veículos vendidos	-R\$ 809.536,08	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		Valor residual de Inst.Equip.vendidos	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		Total	-R\$ 809.536,08	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Despesa total		-R\$ 19.752.808,83	-R\$ 19.696.770,78	-R\$ 19.358.998,09	
Resultado antes do Imposto de Renda (Base de cálculo para IR e CSSL)		R\$ 1.558.157,78	R\$ 804.659,75	R\$ 1.142.432,44	
Resultado	4 Imposto de Renda e Contribuição Social	IR	-R\$ 233.723,67	-R\$ 120.698,96	-R\$ 171.364,87
		IR Adicional	-R\$ 131.815,78	-R\$ 56.465,97	-R\$ 90.243,24
		CSSL	-R\$ 140.234,20	-R\$ 72.419,38	-R\$ 102.818,92
		Total	-R\$ 505.773,65	-R\$ 249.584,31	-R\$ 364.427,03
Resultado do exercício		R\$ 1.052.384,14	R\$ 555.075,43	R\$ 778.005,41	
Fluxo de caixa	Resultado do exercício		R\$ 1.052.384,14	R\$ 555.075,43	R\$ 778.005,41
	Investimentos	Veículos	-R\$ 6.690.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		Instalações e equipamentos			
		Total	-R\$ 6.690.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Itens não Desembolsáveis	Depreciação de Frota	R\$ 1.685.644,57	R\$ 2.422.895,42	R\$ 2.093.231,08
		Depreciação Inst. Equip.	R\$ 24.842,68	R\$ 24.842,68	R\$ 24.842,68
Valor residual dos veículos vendidos		R\$ 809.536,08	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Valor residual de Inst.Equip.vendidos		R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Total	R\$ 2.520.023,33	R\$ 2.447.738,10	R\$ 2.118.073,76		
fluxo de caixa		-R\$ 3.117.592,53	R\$ 3.002.813,53	R\$ 2.896.079,17	



Ano de referência		ANO 09	ANO 10	
Receitas	Receita Operacional Bruta	Tarifas	R\$ 20.855.656,80	R\$ 20.855.656,80
		Receitas Acessórias		
		Subsídio	R\$ 480.000,00	R\$ 480.000,00
		Total	R\$ 21.335.656,80	R\$ 21.335.656,80
	Deduções da receita operacional	INSS	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14
		ISS	-R\$ 417.113,14	-R\$ 417.113,14
		Total	-R\$ 834.226,27	-R\$ 834.226,27
	Receita operacional líquida		R\$ 20.501.430,53	R\$ 20.501.430,53
	Receita não operacional	Venda de veículos	R\$ 565.174,03	R\$ 7.907.759,60
		Venda de instale equiptos.		R\$ 2.950.305,84
Total		R\$ 565.174,03	R\$ 10.858.065,44	
Receita total		R\$ 21.066.604,56	R\$ 31.359.495,97	
Despesas	Custo operacional	Custo Variável	-R\$ 7.376.696,71	-R\$ 7.376.696,71
		Custos de Pessoal	-R\$ 8.653.239,85	-R\$ 8.653.239,85
		Despesas Administrativas	-R\$ 819.808,41	-R\$ 819.808,41
		Seguros e IPVA	-R\$ 119.963,22	-R\$ 119.963,22
		Bilhetagem	-R\$ 263.589,89	-R\$ 266.443,88
		Depreciação	-R\$ 1.786.386,94	-R\$ 1.883.056,23
	Total	-R\$ 19.019.685,02	-R\$ 19.119.208,30	
	Despesas não operacionais	Valor residual dos veículos vendidos	-R\$ 565.174,03	-R\$ 7.907.759,60
		Valor residual de Inst.Equip.vendidos	R\$ 0,00	-R\$ 2.950.305,84
		Total	-R\$ 565.174,03	-R\$ 10.858.065,44
Despesa total		-R\$ 19.584.859,05	-R\$ 29.977.273,74	
Resultado	Resultado antes do imposto de Renda (Base de cálculo para IR e CSSL)		R\$ 1.481.745,51	R\$ 1.382.222,23
	4 Imposto de Renda e Contribuição Social	IR	-R\$ 222.261,83	-R\$ 207.333,33
		IR Adicional	-R\$ 124.174,55	-R\$ 114.222,22
		CSSL	-R\$ 133.357,10	-R\$ 124.400,00
		Total	-R\$ 479.793,47	-R\$ 445.955,56
Resultado do exercício		R\$ 1.001.952,03	R\$ 936.266,67	
Fluxo de caixa	Resultado do exercício		R\$ 1.001.952,03	R\$ 936.266,67
	Investimentos	Veículos	-R\$ 3.345.000,00	R\$ 0,00
		Instalações e equipamentos		
		Total	-R\$ 3.345.000,00	R\$ 0,00
	Itens não Desembolsáveis	Depreciação da Frota	R\$ 1.761.544,26	R\$ 1.858.213,55
		Depreciação Inst. Equip.	R\$ 24.842,68	R\$ 24.842,68
		Valor residual dos veículos vendidos	R\$ 565.174,03	R\$ 7.907.759,60
		Valor residual de Inst.Equip.vendidos	R\$ 0,00	R\$ 2.950.305,84
		Total	R\$ 2.351.560,96	R\$ 12.741.121,67
	Fluxo de caixa		R\$ 8.513,00	R\$ 13.677.388,34

Improcedentes, pois, as alegações da impugnante de ausência de arrimo técnico/legal acerca da viabilidade econômica da concessão.

2.3. DA FALTA DE PARÂMETROS PARA OFERECIMENTO DAS PROPOSTAS

Alega a impugnante que o edital não oferece parâmetros claros e objetivos para que as concorrentes possam oferecer propostas e saberem se as mesmas são viáveis economicamente. **Com razão parcial.**

É importante asseverar que a jurisprudência do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCMG) veda que a Administração Pública determine limite de coeficientes mínimos



(parâmetros) para a apresentação da proposta de preços, de modo a não limitar a proposta do licitante.

Por derradeiro, o edital de licitação deve seguir tal recomendação, que assim dispôs no Agravo nº 951405, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres:

*[...] O mencionado parecer ministerial indicou que as **seguintes irregularidades**, que a Unidade Técnica considerou mantidas no edital da Concorrência Pública n. 26/2014, seriam graves, in verbis:*

*a) **Determinação de limite mínimo dos coeficientes da proposta de preços**, tendo em vista que limita a proposta e sugestiona um valor mínimo a ser apresentado pelo licitante;*

[...]

4. Proposta de Encaminhamento

4.1. Esta Unidade Técnica apresenta a seguinte proposta de encaminhamento:

*c) **Abstenha-se de estabelecer limite mínimo para os coeficientes da proposta de preços**, como forma de não limitar a proposta e não sugestionar um valor mínimo a ser apresentado pelo licitante;*

Desse modo, o presente edital está em estrita observância à jurisprudência do Tribunal de Contas de Minas Gerais, não havendo se falar em irregularidade da ausência de estabelecimento de coeficientes mínimos.

No entanto, se, por um lado, a Administração deve seguir a recomendação de não estabelecer os limites mínimos dos coeficientes para apresentação das propostas, por outro lado, há de se estabelecer parâmetros objetivos para aferição da exequibilidade da proposta, devendo o edital, nesse ponto, ser retificado.

2.4. DA AUSÊNCIA DE ESTUDO TARIFÁRIO PARA AS LINHAS RURAIS



Afirma a impugnante que é ilegal a tarifa máxima inicial fixada pela Prefeitura em relação às linhas urbanas, sem qualquer estudo tarifário para as linhas rurais, de modo que deveria o Poder Público calculá-las individualmente. **Sem razão.**

Conforme o Anexo I do edital em epígrafe (Projeto Básico), a tarifa urbana no Município de Pouso Alegre/MG, atualmente, é de R\$ 3,60 para o transporte urbano e R\$ 4,80 para o transporte rural, sendo esta 33% superior àquela.

O cálculo do custo dos serviços é feito através de uma planilha única, por tipo de veículo. No caso do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus do Município de Pouso Alegre, adotaram-se os seguintes tipos de veículos: micro-ônibus, miniônibus e ônibus básico.

Em função da quantidade de veículos por tipo e da quilometragem mensal estimada para operação dos serviços, independentemente do veículo ser utilizado no sistema urbano ou no sistema rural, calcula-se o custo total mensal do serviço, conforme planilha constante do Anexo VII do edital.

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato dar-se-á através de pagamento de tarifa pelos usuários do sistema de transporte, urbano e rural, pelas receitas acessórias, quando ocorrerem, e pelo subsídio previsto no edital. Desta forma, a tarifa do serviço é calculada de modo que o total de receitas arrecadadas seja suficiente para cobrir os custos dos serviços.

O edital define que a tarifa do serviço rural será 33% mais cara do que a tarifa do serviço urbano, conforme item 5.6 do edital. Desta forma, a partir da estimativa do número de passageiros do transporte urbano e do número de passageiros do transporte rural, é possível obter-se o número de passageiros equivalentes total do sistema, considerando-se que cada passageiro urbano será igual a um passageiro equivalente e cada passageiro rural será igual a 1,33 passageiro equivalente.

Dividindo-se o custo total do serviço, já descontado das receitas acessórias e do subsídio, pelo número total de passageiros equivalentes do sistema, obter-se-á a tarifa do serviço urbano a ser adotada. Multiplicando-se este valor por 1,33 obter-se-á a tarifa do serviço rural.

Portanto, não há necessidade de construir-se duas planilhas, uma urbana e uma rural, para o cálculo das tarifas, pois as regras estabelecidas no edital são suficientes para que o cálculo de ambas as tarifas seja obtido através da utilização de uma única planilha.



2.5. DO REAJUSTE DA TARIFA DE CONCESSÃO

Alega a impugnante que o valor da tarifa da concessão deverá ser reajustado levando em conta a data base do referido contrato à data de entrega da proposta, e não no mês de dezembro e que foram fixados critérios de revisão e reajuste de tarifas são subjetivos. **Sem razão.**

A garantia do contratado à manutenção da equação econômico-financeira encontra guardada na Constituição de 1988, que, em seu artigo 37, XXI, dispõe expressamente:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; (grifos nosso)

Tanto a revisão quanto o reajuste do valor das tarifas no Município de Pouso Alegre/MG *seguirão as diretrizes constantes da Lei Ordinária Municipal 5.710/2017*, que assim dispõe:

CAPÍTULO VII

DA TARIFA

Art. 29. A política de preços, tarifas e reajustes será definida pelo Chefe do Poder Executivo, após análise, por corpo técnico designado



por Portaria, da planilha de custo apresentada, com emissão de parecer conclusivo encaminhado ao CMTT para deliberação pelo Chefe do Poder Executivo, atendendo as seguintes diretrizes:

I - promoção da equidade no acesso aos serviços;

II - melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços;

III - ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal;

IV - contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços;

V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão;

VI - modicidade da tarifa para o usuário;

VII - integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades, e

VIII - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo.

Parágrafo único. O Município deverá divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo.

Art. 30. O reajuste da remuneração da tarifa concessionária será procedido mediante atualização periódica da planilha de custos, observados os níveis de eficiência, regularidade e produtividade da contratada, especialmente os fatores indicados no item da referida planilha, referentes aos critérios de reajuste dos preços dos insumos.



*Art. 31. A revisão da **planilha de custos-padrão** será determinada pelo Chefe do Executivo sempre que ocorrerem alterações nas especificações dos serviços, seja de ordem quantitativa ou qualitativa, ou diante da ocorrência de caso fortuito ou de força maior que comprometa o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

O edital em epígrafe segue as diretrizes constantes na legislação municipal que regula a matéria, não havendo qualquer subjetivismo ou fixação aleatória do reajuste ou da revisão tarifária, que se darão mediante a atualização/revisão dos insumos constantes da planilha de apropriação de custos operacionais.

Quanto à revisão, que tem fulcro na teoria da imprevisão, o art. 18, VIII², da Lei 8.987 menciona que o edital deverá conter os critérios de reajuste e de revisão das tarifas, e o § 12 do art. 9º da Lei 12.587/12 aduz a revisão extraordinária de tarifas, sendo que o art. 31 da Lei Municipal trata da possibilidade de revisão da planilha de custos, que ocorrerá nos casos de fatos que comprometam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A legislação municipal impõe à Administração Pública a utilização de planilha de custos tanto para revisão quanto para o reajuste da tarifa.

Nesse ponto, o edital menciona em relação à revisão que:

6.2. Para os demais casos, com a ocorrência de fatos supervenientes imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, que impliquem desequilíbrio econômico-financeiro, será concedida a recomposição dos preços, mediante justificativa e estudos técnicos e econômicos que a autorizem, constituindo circunstância excepcional, conforme § 12º do art. 9º da Lei 12.587/12, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com

² Art. 18 O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: [...] VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;



todos os elementos indispensáveis e suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato.

*6.3. Sem prejuízo do disposto acima, nos termos do art. 31 da Lei Municipal 5.710/2016, a **revisão da planilha de custos-padrão** poderá ser determinada pelo Chefe do Executivo sempre que ocorrerem alterações nas especificações dos serviços, seja de ordem quantitativa ou qualitativa, ou diante da ocorrência de caso fortuito ou de força maior que comprometa o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

Consigna-se, ademais, que é direito das partes à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença, independentemente de previsão contratual ou no ato convocatório. Nesse sentido, o TCEMG, na consulta nº 761137, asseverou que:

Finalmente, destaco decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em que é tratada especificamente a questão ora em exame, ou seja, a possibilidade de realização de Reajuste sem previsão editalícia ou contratual:

“O cerne do litígio cinge-se à verificação do direito da empresa apelada, vencedora da licitação feita pela modalidade concorrência, em ter a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviços firmado com o Município de Pará de Minas, tendo-se em vista que a execução da obra contratada ultrapassou o prazo de 12 (doze) meses inicialmente previstos para o seu término. (...) O Município, contudo, resistiu ao pedido de reajuste, defendendo a ausência de previsão editalícia ou contratual neste sentido. Contudo, tenho que a equação econômico-financeira do contrato administrativo independe de previsão expressa no instrumento contratual, pois sua gênese tem lugar no próprio texto da Constituição, quando prescreve que „as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com



cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta...” (CR/88, art. 37, XXI). Daí porque não se pode resistir à pretensão sob o pretexto de observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou ao princípio da legalidade.” (grifos nossos) (TJ/MG. 3ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 1.0471.06.066448-2/001. Relatoria: Des. Albergaria Costa. Julgamento em 03/04/2008.)

Assim, quanto ao primeiro questionamento desta Consulta, tenho que a ausência de previsão contratual quanto ao reajustamento de um contrato administrativo não pode ser oposta ao contratado como forma de engessar os valores iniciais da proposta, sob pena de quebra dos deveres advindos do princípio da boa-fé objetiva e conseqüente enriquecimento sem causa do Poder Público (Destaque no original).

O **Reajuste**, por sua vez, visa preservar o valor nominal da moeda em vista do fenômeno inflacionário, que, nos termos da Lei Ordinária Municipal 5.710/2016, ocorrerá:

Art. 30. O reajuste da remuneração da tarifa concessionária será procedido mediante atualização periódica da planilha de custos, observados os níveis de eficiência, regularidade e produtividade da contratada, especialmente os fatores indicados no item da referida planilha, referentes aos critérios de reajuste dos preços dos insumos.

O edital, por sua vez, aduz que:

6.1. O reajuste da remuneração da tarifa será anual, sempre no mês de dezembro, mediante atualização da planilha de custos (Anexo VII), observados os níveis de eficiência, regularidade e produtividade da



contratada, especialmente os fatores indicados na referida planilha, referentes aos critérios de reajuste dos preços dos insumos (Art. 30, Lei 5.710/2016).

Por fim, quanto à data do reajuste da proposta, o art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.192/2001, estipula que a os contratos em que a Administração Pública seja parte terá sua periodicidade anual contada a partir da data da apresentação da proposta ou do orçamento a que se referir³. No mesmo sentido, o art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/93, aduz que o edital deverá prever “o critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta ou do orçamento a que se referir [...]”.

No entanto, o fato de o edital prever que as tarifas serão reajustadas anualmente no mês de dezembro não significa que o reajuste não será considerado desde a data da apresentação da proposta. Pelo contrário, apresentada a proposta, e encerrado o processo licitatório, quando do início da operação do novo sistema os preços serão reajustados considerando a data de apresentação da proposta. Ato contínuo, no mês de dezembro os preços serão reajustados mediante a atualização da planilha de custos, conforme determinação do art. 30 da Lei 5.710/2016, considerando os preços dos insumos, não sendo aplicável, também, a fórmula paramétrica.

III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando, assim, que o edital encontra-se em consonância com a legislação em epígrafe e com a jurisprudência dos Tribunais Superiores, a Presidente da Comissão de Licitação Permanente, juntamente com a Autoridade Superior, concluem por: CONHECER e pelo PROVER PARCIALMENTE esta Impugnação.

Pouso Alegre/MG, 23 de abril de 2018.

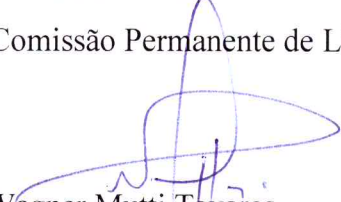
³ Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.




Vanessa Moraes Skielka Silva

Presidente da Comissão Permanente de Licitações


Wagner Mutti Tavares

Secretário Municipal de Trânsito e Transporte