



MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
ÁREA DE COMPRAS E SERVIÇOS

CONCORRÊNCIA 01/2015 – LOTE 04

Delegação, por meio de CONCESSÃO, do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus do Município de Porto Alegre.

JULGAMENTO DE RECURSO E CONTRARRECURSOS FASE 1 PROPOSTA

Aos 25 dias do mês de agosto de 2015 reuniu-se a Comissão Especial de Licitações para analisar e julgar os recursos e os contrarrecursos interpostos na fase de proposta de preços da licitação em epígrafe.

DOS RECURSOS

A empresa STADTBUS TRANSPORTES LTDA., interpôs, tempestivamente, recurso em função da classificação do CONSÓRCIO SUL para o lote 04 da licitação em epígrafe. Apresenta a recorrente as seguintes postulações:

1. Da divergência entre a frota operante calculada e da frota utilizada na proposta da tarifa:

Alega a recorrente que o cálculo da tarifa apresentada pelo recorrido, para o lote 04, está equivocado, uma vez que considerou-se a frota operante de 210 veículos, enquanto que tal quantitativo não é referendado nos demais documentos apresentados, que, por sua vez, mencionam uma frota operante de 211 veículos. Sustentou no sentido da desclassificação da proposta da recorrida, considerando a divergência entre a frota operante calculada e da frota utilizada na proposta da tarifa.

2. Da impossibilidade de análise do cálculo do fator de utilização:

Pondera a recorrente que o recorrido utilizou-se de sistema não disponível a todos os licitantes para a realização de cálculo do Fator de Utilização dos Motoristas e Cobradores (FU). Informou que apenas os atuais operadores possuem disponibilidade na utilização de tal sistema, o que acarretou em desigualdade entre as licitantes, uma vez que o arquivo digital não pode ser decodificado por nenhum programa disponível aos licitantes, impossibilitando inclusive a análise da Comissão de Licitações. Requereu a desconsideração dos documentos produzidos com recursos técnicos desconhecidos dos demais licitantes.

3. Da utilização de dados de campo sem previsão:

Arrazoa que o recorrido utilizou dados de campo de sua operação atual para justificar a adoção de coeficientes de consumo, sendo que, somente era permitido a utilização de dados de campo se comprovada a negativa do fornecimento das informações pelos fabricantes. Alegou que o recorrido não apresentou a negativa dos fabricantes e mesmo assim utilizou-se de dados de campo. Requereu a desclassificação da proposta fundamentada em flagrante desrespeito ao edital.

4. Da falta de comprovação – Insumo “combustível”:

Alega a recorrente que a recorrida não comprovou o valor do insumo “óleo diesel” para a execução do contrato, ao anexar em sua proposta uma cotação sem nenhum prazo de validade.

5. Da utilização de coeficientes não comprovados:

Sustentou que a proposta do recorrido foi classificada mesmo com a comprovação de um coeficiente de consumo de Peças e Acessórios fora do limite máximo estabelecido. Ponderou que sua proposta estava divergindo oito milésimos de unidade (0,0081) da proposta apresentada pelo Consórcio recorrido e a sua proposta restou desclassificada. Por fim, aduziu que o tratamento dispensado às licitantes revestiu-se de ilegalidade, o que culmina na nulidade do processo licitatório.

6. Da utilização das contas contábeis sem apresentação das demonstrações oficiais:

Argumentou que o recorrido utilizou-se de demonstrações contábeis que não são as efetivamente entregues e autenticadas pela Junta Comercial do Estado, uma vez que as empresas componentes do consórcio: Viação Belém Novo e Transportes Coletivos Trevo, não as apresentaram na forma correta. Assim, alegou que a fundamentação do cálculo efetuado não pode ser aceita pela Comissão de Licitações, uma vez que foram originadas de documentos não revestidos das formalidades exigidas, ou seja, transmissão para a Receita Federal do Brasil e autenticação pela Junta Comercial.

Diante das ponderações mencionadas, a empresa requereu a desclassificação da proposta apresentada pelo Consórcio Sul.

DOS CONTRARRECURSOS

Inconformado com o recurso interposto pela empresa Stadtbuss Transportes Ltda., o Consórcio SUL apresentou contrarrecurso com o seguinte teor:

1. Da proposta apresentada:

Alegou que a proposta da recorrente restou desclassificada em razão de ter superado o teto fixado no instrumento convocatório, além de não ter contemplado os demais requisitos técnicos necessários à seriedade da proposta. Argumentou que a tarifa máxima admitida para proposta de tarifa técnica é de R\$ 4,0429 sendo que a recorrente apresentou o valor de R\$ 4,2202 concordando com a decisão proferida pela Comissão de Licitações quando esta desclassificou a proposta da recorrente.

2. Da preliminar de não conhecimento do recurso:

Sustentou a recorrida que a recorrente utilizou-se de meio inadequado para questionar pontos de irresignação referente ao instrumento editalício. Salientou que, as alegações quanto a suposta divergência entre a frota operante calculada e a frota utilizada na proposta da tarifa, refere-se diretamente contra critérios de confecção da proposta prevista na legislação municipal e contemplada no edital. Por fim, requereu o reconhecimento da preliminar apresentada face a decadência de que trata o artigo 41, §2º, da Lei 8.666/93.

3. Da tentativa de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório:

Aduziu a recorrida que as decisões proferidas pela Comissão de Licitação estão em harmonia e convergentes com o instrumento convocatório. Salientou que acolher a pretensão da empresa recorrente caracteriza violação ao preceito norteador dos procedimentos licitatórios.

4. Contrarrazões ao item 3.1 do recurso: “Da divergência entre a frota operante calculada e da frota utilizada na proposta da tarifa”:

Sustentou a recorrida que não há nenhuma incorreção ou incoerência entre os números indicados para a frota operacional, considerando que a frota operante foi fornecida pelo edital, não sendo calculada ou editada. Salientou que a frota referencial foi utilizada para fins de cálculo de FU de acordo com a metodologia do GEIPOT, conforme previsto no edital. Argumentou que a frota operante adotada na proposta foi àquela prevista no edital, e a frota apresentada no cálculo do FU,

igualmente definida no instrumento editalício, é apenas um referencial, denominada de 100% para fins de cálculo da utilização da tripulação. Por fim, requereu a improcedência da alegação da recorrente.

5. Contrarrazões ao item 4 do recurso: “Da impossibilidade de análise do cálculo do fator de utilização”:

Ponderou a recorrente que o edital não determinou um formato específico para envio das informações relacionadas ao FU, apenas determinou que o conteúdo do arquivo deveria conter a programação do serviço. Salientou que utilizou formatos padrões de mercado (.pdf e .xlsx) com a devida explicação detalhada das programações apresentadas. Destacou que não foi estabelecido no instrumento convocatório que as empresas deveriam utilizar programação exclusiva, apenas definiu-se que o conteúdo do arquivo deveria conter a programação do serviço, alegando que a exigência restou respeitada.

6. Contrarrazões ao item 5 do recurso: “da utilização de dados de campo sem previsão”:

Destacou a recorrida que a proposta apresentada contém um dos modos de comprovação dos coeficientes de consumo admitidos pelo edital, sendo que, a utilização dos dados efetivos da operação para demonstração dos coeficientes não poderia ser desconsiderada, pelo fato de que o edital não veda tal comprovação.

7. Contrarrazões ao item 6 do recurso: “da falta de comprovação – Insumo “combustível”:

Sustentou a recorrida que a validade da cotação corresponde ao prazo da validade da cotação da própria proposta, que é de 60 (sessenta) dias, considerando que o edital não prevê prazo específico de validade para cada item que compõe os custos.

8. Contrarrazões ao item 7 do recurso: “da utilização de coeficientes não comprovados”:

A recorrida alega que a empresa recorrente não comprovou em seu cálculo o fator de utilização no lote em que restara desclassificada, uma vez que na proposta apresentada pela recorrente não constou a demonstração da sua programação operacional. Desta forma, alegou que restou devidamente observado pelo recorrido, a exigência editalícia, não prosperando a irresignação de afronta ao Princípio da Isonomia.

9. Contrarrazões ao item 8 do recurso: “da utilização das contas contábeis sem apresentação das demonstrações oficiais”:

Argumentou a recorrida que o envelope 2, que exige o balanço patrimonial contendo os comprovantes contábeis necessários para a comprovação do SPED, ainda não foi aberto. Aduziu que o envelope 1 exige documentos relacionados ao estudo técnico, cuja comprovação é demonstrada através do balanço analítico.

Este é o relatório que passamos a análise:

DO JULGAMENTO

Preliminarmente, observamos que no recurso interposto pela empresa STADTBUS TRANSPORTES LTDA., a recorrente não ataca os fundamentos que motivaram a desclassificação da licitante para o Lote 04, mas restringe-se a levantar irresignações de caráter técnico, com relação à classificação do **CONSÓRCIO SUL**.

Cumprе destacar, em conformidade com a ata de julgamento das propostas, que a licitante STADTBUS TRANSPORTES LTDA., foi desclassificada no Lote 04 pela apresentação de Tarifa Técnica no valor de R\$ 4,2202 (quatro reais e dois mil duzentos e dois milésimos), **não observando o valor máximo estipulado no item 3.1 do edital**. Vejamos:

“3.1 A TARIFA TÉCNICA proposta pelos LICITANTES observará o valor máximo (TARIFA TETO) de cada LOTE, apresentados no Quadro abaixo.”

BACIA	LOTE	TARIFA TETO (R\$)
Norte/Nordeste	1	3,2905
	2	3,2938
Sul	3	3,0608
	4	4,0429
Leste/Sudeste	5	3,4556
	6	3,4720
Pública	Carris	3,5144

Logo, a proposta da licitante não foi aceita com base no item 18.2, alínea “c” do edital. Vejamos:

18.2 Não serão aceitas as propostas que:

- a) deixarem de atender, no todo ou em parte, as condições deste EDITAL;
- b) propuserem encargos financeiros ou oferecerem vantagens baseadas nas ofertas das demais LICITANTES;
- c) propuserem valor superior ao fixado no item 3.1 deste EDITAL;
- d) sejam inexequíveis, nos termos do art. 48 da Lei nº 8.666/93 e alterações;

- e) apresentarem irregularidades, vícios ou defeitos que impossibilitem o seu entendimento;
- f) não estiverem acompanhadas das planilhas da proposta de tarifa técnica previstas no ANEXO VI C;

Neste sentido, não restou alternativa para Comissão Especial de Licitações senão a desclassificação da licitante para o lote em questão, pois o edital disciplina de forma clara e expressa que a Administração não aceitará para Lote 04 proposta acima R\$ 4,0429 (quatro reais e quatrocentos e vinte e nove milésimos). Além do mais, a doutrina e a jurisprudência são pacíficas no sentido de que proposta acima do valor máximo não atende uma condição pré-estabelecida em edital, podendo ser desclassificada sem grandes argumentações. Esse é também o entendimento do Professor Joel de Menezes Niebuhr, *Licitações Pública e Contrato Administrativo*, editora Zênite, Curitiba, 2008, página 171:

*“A propósito, não se confunda orçamento ou preço estimado e preço máximo. Trata-se de duas coisas diferentes, com funções e efeitos diferentes. Em síntese, o preço máximo opera como condição pré-estabelecida no edital para as propostas. **Aquelas que consignarem preço acima do máximo estipulado devem ser desclassificadas de plano, sem a necessidade de maiores justificativas.**” Grifo nosso.*

Nesta perspectiva já decidiu o Tribunal de Contas da União, Grupo I – Classe VI – 1ª Câmara TC-002.693/2007-9. Vejamos:

- “13. O art. 40, inciso X da Lei n. 8.666/1993 estabelece que o instrumento convocatório indicará obrigatoriamente ‘o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48’.
- 14. A jurisprudência do Tribunal entende que é cabível a fixação de preços, desde que seja divulgado a todos participantes (Acórdão n. 66/2005-Plenário).
- 15. Assim, considerando que havia no edital a previsão da desclassificação das propostas acima do valor pesquisado pela Autarquia (item 9.5), bem como que esse valor estava expresso no termo convocatório (anexo II - R\$ 341.748,65), entendemos não haver lesão às normas de licitação ao se estabelecer tal preço.”

Já com relação às irresignações de caráter técnico, decorrente da classificação da proposta do CONSÓRCIO SUL, vejamos a fundamentação e análise da área técnica em relação aos argumentos apresentados:

1. Da divergência entre a “frota operante calculada” e da “frota utilizada na proposta da tarifa”

Alega a recorrente que não poderia haver divergência entre a frota operante pré-determinada pelo Poder Concedente para cada lote licitado, constante da planilha 03 do Anexo VI C, e a frota operante apresentada no resumo da demonstração do cálculo do fator de utilização.

As metodologias adotadas nos dois cálculos são diferentes. No caso do cálculo da frota operante do Poder Concedente (frota operacional real), o critério adotado e já amplamente divulgado e corroborado pelo próprio TCE-RS nos últimos cálculos tarifários e, por conseguinte, na legislação que lhe dá guarida legal, anexada a este Edital, leva em conta o ICV – Índice de Cumprimento de Viagens. Esta metodologia adota a frota operante que conseguir o maior cumprimento de viagens, durante o segundo semestre. Ao passo que, a metodologia adotada no cálculo do Fator de Utilização (FU) leva em conta o quadro horário de pessoal ou tabela de programação de serviço necessário para a operação, conforme metodologia GEIPOT, e que é obtido com base na tabela horária disponibilizada no Edital.

Dessa forma, a frota operante, descrita no cálculo do FU, serve apenas como uma referência à programação dos serviços da operadora.

2. Da impossibilidade de análise do cálculo do fator de utilização

Em nenhum momento foi exigido que as licitantes entregassem a comprovação do cálculo do FU, através da referida “tabela de programação de serviços”, em formato “x” ou “y”, mas nos formatos xlsx. e/ou pdf. Tal exigência teve o objetivo de facilitar o envio das informações pelos licitantes, pois permitiria que o Órgão Gestor compilasse a tabela no formato necessário para leitura dos dados pelo software que possui, possibilitando a análise do FU de cada proposta e, por conseguinte, a realização do cálculo do FU do sistema. Este programa não era exigido pelo Poder Concedente e, portanto, não necessitava constar ou ser fornecido no edital aos licitantes.

No caso em apreço, a irresignação do recorrente diz respeito à apresentação de documento com extensão “txt”. Contudo, conforme já referido, tal documento não fora exigido pelo Poder Concedente nesse formato, sendo colacionado pelo licitante apenas como um complemento e que em nada prejudicaria a licitação caso fosse desconsiderado pela Comissão de Licitação, já que o licitante apresentou o mesmo conteúdo nos formatos “xlsx” e “pdf” e impresso.

A informação imprescindível para o cálculo do FU do Sistema e para a definição da futura tarifa do usuário era a tabela de programação de serviços, com a indicação dos horários de início e fim da jornada de trabalho, documento este cuja exigência foi reiterada por ocasião da resposta ao pedido de impugnação apresentado pelo recorrente em 23 de junho de 2015, abaixo transcrita:

“ II - Falta dos dados para elaboração da proposta

Alega a impugnante que para elaboração do fator de utilização de motoristas e cobradores não há elementos suficientes no edital, e que somente as atuais

operadoras e a EPTC teriam a informação precisa para este cálculo. Sustenta que somente fornecendo no edital a velocidade média por faixas horárias é que seria possível calcular o fator de utilização, pois todas as demais condicionantes, segundo o impugnante, estariam presentes no edital.

Ainda, a impugnante sustenta que a localização das garagens interfere na precisa elaboração do fator de utilização de motoristas e cobradores e que várias linhas descritas nos lotes não estão relacionadas nos Anexos respectivos.

Resposta:

Para determinação do Fator de Utilização de motoristas e cobradores são necessárias as seguintes informações, segundo o Manual GEIPOT:

1. Quantidade de veículos utilizada em cada faixa horária nos dias úteis, sábados e domingos. Os Anexos II-A, II-B, II-C, II-D, II-E e II-F, **apresentam o quadro de partida em hh:mm (hora:minuto) de cada linha, nos dois sentidos, nos dias úteis, sábados e domingos.**

2. Tempo de viagem: calculado pela diferença entre a hora de partida do terminal inicial e a sua saída do terminal final.

3. Extensão de cada linha, por sentido, e por dia de operação (útil, sábado e domingo): fornecida para cada lote nos Anexos II-A, II-B, II-C, II-D, II-E e II-F, no Quadro da oferta por linha do sistema.

4. Jornada legal de trabalho de motoristas/cobradores: este dado foi informado no Anexo VI.

Com estas informações, é possível sim, determinar o Fator de Utilização de cada lote, pois a velocidade média (supostamente omitida do edital) pode ser obtida pela divisão entre a distância (extensão da linha) pelo tempo de viagem. Portanto, todas as informações necessárias para o cálculo do fator de utilização de motoristas e cobradores estão disponíveis no edital.

A localização das garagens não é elemento para o cálculo do fator de utilização, conforme descrito acima. Ademais, quanto a comprovação de aquisição prévia de garagens, não prospera a alegação do impugnante, conforme itens 10.3 e 16.9.4.2 do Edital.

No que tange as referidas linhas, conforme descrito nos quadros dos Anexos II-A, II-B, II-C, II-D, II-E e II-F, tratam-se de linhas não regulares. Estas linhas são operadas eventualmente, e, portanto, não impactam no cálculo do Fator de Utilização.” (grifo nosso)

Veja-se que todos os elementos para a elaboração da tabela de programação de serviços foram claramente previstos no edital do certame, não havendo como a recorrente se furtar de sua apresentação.

Ocorre que a recorrente não apresentou comprovação de como chegou ao resumo da demonstração do cálculo do fator de utilização de motorista/cobrador e, portanto, argumenta que o programa que valida esta comprovação deveria estar disponível. Além disso, o Poder Concedente deixou a critério das concorrentes o modelo como seria entregue a comprovação, exigindo apenas e extensão final do arquivo (xlsx ou pdf).

3. Da utilização de dados de campo sem previsão

Com relação à alegação da recorrente de que o recorrido utilizou dados de campo sem a devida comprovação, e que portanto deveria ter usado dados de fabricante e/ou valores indicados no estudo de viabilidade, informa-se que o recorrente demonstrou os valores dos coeficientes por ela informados.

A exigência do edital era de que se comprovassem os valores de coeficientes de consumo de combustíveis, óleos e lubrificantes; vida útil de pneus e recapagens através ou de informação do fabricante, ou através de dados de campo de uma operação de transporte ou simplesmente se utilizasse os dados do estudo de viabilidade. Quanto à comprovação dos coeficientes peças e acessórios, coeficientes de outras despesas, fator de utilização de pessoal administrativo, fator de utilização de pessoal de manutenção e fator de utilização de fiscal a proponente poderia demonstrar através de dados contábeis de uma operação de transporte coletivo urbano por ela realizada ou, ainda, utilizar os valores dos coeficientes indicados nos estudos de viabilidade.

A alegação da recorrente é de que a utilização dos dados de campo somente seria permitida após a comprovada negativa dos fabricantes no fornecimento. No entanto, sem razão o recorrente, mormente em função do seu claro intuito de distorcer os esclarecimentos prestados pela Comissão de Licitação, que diziam respeito à comprovação de dados única e exclusivamente para uma empresa que não preste atualmente serviço de transporte em Porto Alegre. Por isso, no entendimento do Poder Concedente não haveria ordem para utilizar quer seja a informação do fabricante, os dados de campo ou os dados do estudo de viabilidade.

4. Falta de comprovação do insumo combustível

Segundo a recorrente, foi utilizada uma declaração do valor do combustível em data pretérita, sem fazer referência a sua validade.

Não existe óbice ao documento colacionado pela recorrente, tendo em vista que as cotações dos insumos devem espelhar a realidade do momento da apresentação da proposta, o que foi observado pela licitante, mormente ao considerar que a validade da proposta segue a regra estatuída no item 15.8 do edital.

5. Utilização de coeficientes não comprovados

A exigência do edital era de que se comprovassem os valores de coeficientes de consumo de combustíveis, óleos e lubrificantes; vida útil de pneus e recapagens através ou de

informação do fabricante, ou através de dados de campo de uma operação de transporte ou simplesmente se utilizasse os dados do estudo de viabilidade. Quanto à comprovação dos coeficientes peças e acessórios, coeficientes de outras despesas, fator de utilização de pessoal administrativo, fator de utilização de pessoal de manutenção e fator de utilização de fiscal a proponente poderia demonstrar através de dados contábeis de uma operação de transporte coletivo urbano por ela realizada ou, ainda, utilizar os valores dos coeficientes indicados nos estudos de viabilidade.

A recorrida comprovou/demonstrou os valores dos coeficientes, porém, esses ficaram em limites distintos dos permitidos pelo edital. Assim, anexou a comprovação, mas, para efeitos de cálculo para a elaboração da proposta, utilizou-se dos valores limites, estabelecidos no anexo VI C. Cumpre ressaltar que o estabelecimento de coeficientes distintos daqueles comprovados pela licitante integra a própria proposta financeira desta, notadamente porque terá que suportar, as suas expensas, os custos do serviço pelo período mínimo de 01 ano (conforme item 2.6 do Anexo VI do edital), até o primeiro reajuste ordinário, ocasião em que serão revistos os coeficientes de consumo).

Sendo assim, não há qualquer empecilho na comprovação de coeficientes fora dos limites estabelecidos no edital, cabendo a licitante todo o ônus decorrente desse fato. Ainda, em nenhum momento o edital dispôs que, caso a comprovação fosse dada através do valor do fabricante ou do dado de campo ou dos dados contábeis as mesmas deveriam situar-se dentro dos limites estabelecidos no edital. No entanto, caso isso ocorresse, a licitante deveria obedecer este parâmetro, pois não teria como informar valores fora destes limites.

6. Da utilização das contas contábeis sem apresentação das demonstrações oficiais

A recorrente alega que as demonstrações contábeis não são as efetivamente entregues e autenticadas pela Junta Comercial do Estado, e que, portanto, a fundamentação do cálculo efetuado não poderia ser aceita pela Comissão, pois seria originária de documento não revestido das formalidades exigidas, dentre elas a prova de transmissão para a Receita Federal e a autenticação pela Junta Comercial.

Sem razão a recorrente. Como é sabido, o edital do certame previu a inversão de fases, de modo que a abertura dos documentos de habilitação ocorrerá posteriormente à classificação das propostas financeiras. Por tal razão, a apresentação de documentação contábil oficial somente será exigida na próxima etapa do certame, ocasião em que deverão estar em consonância com as exigências contidas no item 16.9.3, “b”, do edital.

Em síntese, diante de todo o exposto, entende a Comissão de Especial Licitações pela manutenção do julgamento anterior, mantendo como desclassificada a empresa STADTBUS TRANSPORTES LTDA., para o Lote 04, pela apresentação de valor acima do máximo permitido em edital.

No entanto, encaminhamos o processo para análise e homologação do julgamento pela Autoridade Superior, em obediência ao art. 109, § 4º, da Lei Federal n.º 8.666/93.

PRESIDENTE DA COMISSÃO
ESPECIAL DE LICITAÇÃO

Membro

Membro

Membro

Membro

Membro

Membro