

Relatório de Auditoria 00046/2019-4

Processo: 08163/2019-1

Fiscalização: 00032/2019-2

Instrumento: Auditoria de Conformidade

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Período fiscalizado: 20/05/2019 a 05/07/2019

Setor responsável: NRE - Núcleo de Controle Externo de Regimes Especiais

Período da fiscalização: 20/05/2019 a 12/07/2019

Supervisor: Guilherme Abreu Lima e Pereira

Equipe: Henrique Rodrigues Fassbender de Rezende – Líder
Nelson Carlos da Silva Lampert

Objeto: O objeto da fiscalização é auditar o Edital de Concorrência 2/2015 e o Contrato 165/2015, bem como os demais processos relacionados com a execução dos mencionados contratos, como os de reajuste/revisão e os de fiscalização do serviço.

Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Colatina

RESUMO

Trata-se de Auditoria de Conformidade realizada no(a) Prefeitura Municipal de Colatina, no período compreendido entre 20/05/2019 e 12/07/2019, com o objetivo de apurar a regularidade do processo licitatório e fiscalizar o cumprimento das metas/indicadores de desempenho do contrato de concessão de transporte coletivo de Colatina (Subitem 4.3.5, Diretrizes I e II, do PAF 2019). Para cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questões de auditoria: "Q1 - O edital, procedimento licitatório e contrato foram elaborados, e efetivados, de acordo com os preceitos legais e jurisprudenciais?; Q2 - Os reajustes tarifários realizados obedeceram aos preceitos legais e aos comandos contratuais?; Q3 - Foram realizados os investimentos na frota previstos contratualmente?; Q4 - As metas e os indicadores de desempenho do contrato estão sendo fiscalizados pela Prefeitura?; e Q5 - A Prefeitura criou e está fiscalizando o fundo previsto para receber as receitas provenientes de comercialização de publicidade nos ônibus?". Em decorrência da investigação das questões as seguintes constatações foram feitas: A1 - Exigência de item de qualificação técnica sem motivação, capaz de reduzir a competitividade do certame, A2 - Índice contábil sem justificativa, A3 - Utilização de critérios, para avaliação e julgamento das propostas técnicas, que podem ter comprometido o caráter competitivo do certame licitatório, A4 - Adoção de critérios indevidos para pontuação de proposta técnica, A5 - Direcionamento em licitação por meio de critério de qualificação técnica, A6 - Valoração desproporcional da proposta técnica, A7 - Fragilidades na fiscalização do contrato e A8 - Reajuste tarifário realizado com metodologia distinta da prevista contratualmente. As propostas de encaminhamento foram: citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES) e determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES). O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 380.580.129,48. Este montante foi calculado a partir do valor do Contrato 165/2015, estimado com base na demanda equivalente para os 20 anos de concessão, multiplicada pelos valores das tarifas (convencional e executivo).

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
1.1	Deliberação e razões da fiscalização	5
1.2	Visão geral do objeto	5
1.3	Objetivo e questões	7
1.4	Metodologia utilizada e limitações	7
1.5	Estimativa do volume de recursos fiscalizados	8
1.6	Benefícios estimados da fiscalização	8
1.7	Processos conexos	8
2	ACHADOS	8
2.1	A1(Q1) - Exigência de item de qualificação técnica sem motivação, capaz de reduzir a competitividade do certame.	9
2.2	A2(Q1) - Índice contábil sem justificativa.	14
2.3	A3(Q1) - Utilização de critérios, para avaliação e julgamento das propostas técnicas, que podem ter comprometido o caráter competitivo do certame licitatório. 21	21
2.4	A4(Q1) - Adoção de critérios indevidos para pontuação de proposta técnica. 26	26
2.5	A5(Q1) - Direcionamento em licitação por meio de critério de qualificação técnica.	35
2.6	A6(Q1) - Valoração desproporcional da proposta técnica.	40
2.7	A7(Q4) - Fragilidades na fiscalização do contrato.	47
2.8	A8(Q2) - Reajuste tarifário realizado com metodologia distinta da prevista contratualmente.	52
3	ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES	68
4	CONCLUSÃO	68
4.1	Síntese dos fatos apurados	68

4.2	Posicionamento da equipe	69
5	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	71
5.1	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)	71
5.2	Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES).....	74
	APÊNDICE A - ROL DE RESPONSÁVEIS	76

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação e razões da fiscalização

Tratam os presentes autos de auditoria de conformidade em cumprimento do Plano Anual de Fiscalização - PAF 2019, aprovado em Sessão Reservada realizada em 4/12/2018 (Decisão Plenária TC 17/2018), especificamente na área de interesse "Infraestrutura - Transporte Público e Terminal Rodoviário", em sua primeira diretriz que é "Fiscalizar a regularidade dos editais licitatórios de concessões comuns e de parcerias público-privadas, com ênfase em restrição à competitividade, conforme Leis 8.666/93, 8.987/1995 e 11.079/2004" e em sua segunda diretriz que é "fiscalizar o cumprimento de metas e indicadores de desempenho".

As referidas diretrizes possuem, como foco de atuação, "jurisdicionados selecionados com base em critérios de risco, materialidade e relevância, além da observância da pluralidade de objetos e de maior abrangência territorial de atuação do NRE, tendo como base os Processos de levantamento 4924/2017 e 6483/2017".

1.2 Visão geral do objeto

O serviço de transporte coletivo deve obedecer às diretrizes estabelecidas na lei federal de mobilidade urbana, Lei 12.587/2012.

No município de Colatina a legislação que regulamenta o transporte coletivo municipal é a Lei Complementar 79, de 2 de dezembro de 2014.

Em Colatina, até 2015, quando ocorreu a licitação que será analisada no presente processo (Concorrência 2/2015), o serviço de transporte coletivo era prestado pelas empresas Viação Joana D'arc e Viação São Roque, desde a década de 1960.

A partir da Concorrência 2/2015, houve a concessão do serviço do transporte coletivo para o Consórcio Noroeste Capixaba, formado pelas mesmas empresas que prestavam o serviço anteriormente, Viação Joana D'arc e Viação São Roque, por meio do Contrato 165/2015, vigente até 8/11/2035, prorrogáveis nos termos do item contratual 3.2.

Importante destacar que cabe à Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança fiscalizar o sistema, conforme § 4º, do art. 3 da lei Complementar municipal 79/2014.

Artigo 3º - O Sistema Municipal de Transporte no Município de Colatina, composto pelo transporte coletivo, transporte especial, transporte individual e transporte escolar, deverá observar, obrigatoriamente, os seguintes princípios:

[...]

§ 4º - O Poder Executivo Municipal, através da Secretaria de Transporte, Trânsito e Segurança Pública, fiscalizará os serviços e manterá controle permanente da sua qualidade, exigindo sua adequação às normas desta lei, de seu regulamento, e às disposições dos editais de licitação e contratos de concessão ou permissão.

A mesma lei estabelece também em seu art. 12 que a gestão do Sistema Municipal de Transporte do Município de Colatina será exercida pelo Poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública, estabelecendo ainda 18 competências para esse órgão¹.

Em relação ao serviço, o Contrato estabelece uma frota de 80 ônibus operacionais e 10 reservas, devendo esses terem idade máxima de 12 e média de 7 anos.

Além disso, foram estabelecidos critérios de aferição da qualidade dos serviços, sendo previstos indicadores e metas a serem cumpridos pela Concessionária, nos termos do Anexo IX do Edital (Anexo 1722/2019).

Também foi prevista a criação de um fundo (item 5.1.2 do Contrato) para receber 50% dos recursos provenientes da comercialização de publicidade, o qual deverá ser administrado pela Concessionária, e será destinado para a construção e manutenção de abrigos.

A tarifa inicial estabelecida para o primeiro ano de contrato, 2015, foi a de R\$ 2,25, sendo que nos anos seguintes ocorreram reajustes/revisões anuais até alcançar o atual valor de R\$ 3,00.

No curso da execução da auditoria, verificou-se que o controle da qualidade dos serviços se dá por meio de sistemas de acompanhamento *on line* da frota, videomonitoramento, fiscalização *in loco*, bem como por um serviço de ouvidoria (conforme detalhado no item 2.7 deste Relatório).

¹ Integra do documento pode ser conferido no anexo 1803/2019.

Os principais riscos identificados pela equipe foram a ausência de análise crítica dos pedidos de reajuste/revisão elaborados pela Concessionária, bem como a falta de implementação de procedimentos comprobatórios dos valores informados pela Concessionária como sendo a quilometragem e a demanda ocorridas no serviço.

1.3 Objetivo e questões

Apurar a regularidade do processo licitatório e fiscalizar o cumprimento das metas/indicadores de desempenho do contrato de concessão de transporte coletivo de Colatina (Subitem 4.3.5, Diretrizes I e II, do PAF 2019).

Para cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questões:

Q1 - O edital, procedimento licitatório e contrato foram elaborados, e efetivados, de acordo com os preceitos legais e jurisprudenciais?

Q2 - Os reajustes tarifários realizados obedeceram aos preceitos legais e aos comandos contratuais?

Q3 - Foram realizados os investimentos na frota previstos contratualmente?

Q4 - As metas e os indicadores de desempenho do contrato estão sendo fiscalizados pela Prefeitura?

Q5 - A Prefeitura criou e está fiscalizando o fundo previsto para receber as receitas provenientes de comercialização de publicidade nos ônibus?

1.4 Metodologia utilizada e limitações

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAG), adotadas como Norma Geral de Auditoria pelo TCEES, e com observância às normas e padrões estabelecidos pelo TCEES. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Em relação às questões examinadas, não foram ocorreram limitações à atuação da equipe.

1.5 Estimativa do volume de recursos fiscalizados

Estima-se que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 380.580.129,48.

Este montante foi calculado a partir do valor do Contrato 165/2015, estimado com base na demanda equivalente para os 20 anos de concessão, multiplicada pelos valores das tarifas (convencional e executivo).

1.6 Benefícios estimados da fiscalização

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos neste trabalho, estimam-se os benefícios a seguir descritos.

1.6.1 Redução de tarifa pública (licitação)

Valor benefício: R\$ 2.000.083,73

Recebimento a maior, pela Concessionária, tendo em vista a fixação de tarifa superior à técnica nos anos de 2016 e 2017, conforme detalhado no item 2.8 deste Relatório.

1.6.2 Correção de irregularidades ou impropriedades

Aprimoramento da fiscalização do serviço.

1.7 Processos conexos

Não há processos conexos.

2 ACHADOS

Em decorrência da investigação das questões apresentadas na seção 1.3, foram obtidos os achados a seguir descritos.

2.1 A1(Q1) - Exigência de item de qualificação técnica sem motivação, capaz de reduzir a competitividade do certame.

2.1.1 Critérios

Lei - 8666/1993, art. 30, II.

Constituição federal - art. 37, XXI.

Lei - 8666/1993, art. 30, §5º.

Acórdão - TCU 2048/2006, colegiado Plenário.

Lei - 8666/1993, art. 3º, §1º, I.

Constituição estadual - art. 45, §2º, (Princípio da Motivação Suficiente).

2.1.2 Objetos

Edital - 2/2015

Descrição: Concessão da prestação de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros de ônibus.

UGs: Prefeitura Municipal de Colatina.

2.1.3 Situação encontrada

Nossa Constituição Federal (art. 37, XXI) definiu que, nas contratações por processo licitatório, deve-se assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, devendo somente constar exigências para qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O Acórdão TCU 2048/2006 - Plenário definiu que "a exigência de prazo no atestado técnico, para comprovação de desempenho de atividade anterior, somente é legal quando essencial à comprovação da capacidade de executar o objeto e se referir à execução dentro de determinado prazo e não durante determinado tempo".

O Art. 30, § 5º, da Lei 8666/1993 definiu que "é vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação".

O Art. 30, inciso II, da Lei 8666/1993 definiu que "A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos".

Na cláusula 10 B do Edital de Concorrência 2/2015 foi constatada a exigência de desempenho anterior na prestação de serviço público coletivo de passageiros por ônibus e/ou micro-ônibus, compatível com o objeto da licitação, isto é, operação em sistema de porte equivalente a 50% (cinquenta por cento) da frota definida no Projeto Básico, por prazo igual ou superior a 10 (dez) anos. Além de não ter motivação suficiente para se exigir comprovação de 10 anos de prestação do serviço, não se entende razoável ou proporcional a exigência, que acaba por inibir a competitividade.

Conforme esta cláusula, uma empresa com 7 anos, com 8 anos, ou com 9 anos e 11 meses de operação de uma frota, com porte igual ou superior a 50% da frota definida no projeto básico, será desclassificada. Esta exigência atenta contra a razoabilidade e contra os preceitos normativos e jurisprudenciais, por não ser apresentada qualquer justificativa para a mesma, atentando, também, contra as definições do Art. 3º, § 1º, I, da Lei 8666/1993, que vedam cláusulas que comprometam o caráter competitivo do certame licitatório, bem como descumprimento do Art. 45, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo (Princípio da Motivação Suficiente).

A exigência de qualificação de desempenho anterior, na prestação de serviço de transporte público ou privado, por prazo muito extenso (10 anos), sem justificativa e em desacordo ao princípio da razoabilidade, pode ter afastado eventuais

concorrentes do processo licitatório e mantido na prestação do serviço, em continuidade, empresas que já atuavam no município há mais de 20 anos, não possibilitando que outras empresas participassem do processo licitatório. Isto ficou evidenciado por somente um consórcio ter participado da licitação, evidenciando a restrição do caráter competitivo.

2.1.4 Causas

2.1.4.1 Deficiência de controles

A deficiência no controle sobre a instrução processual gerou edital que não observou normas e jurisprudências.

2.1.5 Efeitos

2.1.5.1 Restrição ao caráter competitivo do certame.

2.1.6 Evidências

Edital 2_2015 (Anexos II, e IV a IX) (ANEXO 01667/2019-4)

Processo 8449-15 (fl. 546 a 614) (ANEXO 01722/2019-1)

Processo 8449-15 (fl. 1282 a 1316) (ANEXO 01723/2019-4)

2.1.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Foi dado conhecimento do presente achado, por meio de ofício de submissão e reunião realizada na sede da Prefeitura Municipal de Colatina, com a presença do Prefeito Municipal, representantes da Procuradoria e da Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública. Apesar disso, o gestor optou por não se manifestar.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.1.8 Proposta de encaminhamento

2.1.8.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado. Ao final do processo, caso sejam mantidas as irregularidades, que seja aplicada multa, nos termos do art. 389, do RITCEES, aos responsáveis abaixo:

Responsável	VICTOR ARAUJO VENTURI
CPF	030.499.416-26
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade.
Conduta	Elaborar edital de licitação com item de qualificação técnica sem motivação, capaz de reduzir a competitividade do certame e que privilegiou as antigas operadoras de transporte público do Município.
Nexo de causalidade	A exigência de item de qualificação técnica restritivo à competitividade, e que privilegiou as antigas operadoras, afronta os princípios da isonomia, da legalidade, da competitividade, e ordem econômica, com possível dano à sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter respeitado jurisprudência e legislação sobre o assunto, de forma a se abster de incluir exigência de caráter restritivo no edital, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele dever ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.

Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.
Responsável	SANTINA BENEZOLI SIMONASSI
CPF	526.696.707-25
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade.
Conduta	Emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência com irregularidade.
Nexo de causalidade	Ao emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência sem apontar esta irregularidade, contribuiu para a realização de certame com exigência restritiva de competitividade, e que privilegiou as antigas operadoras, com possível dano à sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível a responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável emitir parecer apontando a irregularidade restritiva de competitividade, e que privilegiou as antigas operadoras do transporte público, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta da responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele dever ser citada a fim de avaliar se merece ser apenada com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	LEONARDO DEPTULSKI
CPF	658.687.067-49
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016.
Conduta	Homologar resultado de licitação com item de qualificação técnica sem motivação, capaz de reduzir a competitividade do certame e que privilegiou as antigas operadoras de transporte público do Município.
Nexo de causalidade	A homologação de resultado de licitação com item de qualificação técnica sem motivação, capaz de reduzir a competitividade do certame e que privilegiou as antigas operadoras, afronta os princípios da isonomia, da legalidade, da

	competitividade, e ordem econômica, com possível dano à sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter respeitado jurisprudência e legislação sobre o assunto, de forma a se abster de homologar licitação, cujo edital continha item de qualificação técnica sem motivação, capaz de reduzir a competitividade do certame, e que privilegiou as antigas operadoras, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele dever ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.2 A2(Q1) - Índice contábil sem justificativa.

2.2.1 Critérios

Lei - 8666/1993, art. 31, §5°.

Acórdão - TCU 2338/2006, colegiado Plenário.

Acórdão - TCU 932/2013, colegiado Plenário.

Acórdão - TCU 6130/2012, colegiado Segunda Câmara.

Acórdão - TCU 2495/2010, colegiado Plenário.

Acórdão - TCU 452/2008, colegiado Plenário.

Acórdão - TCU 402/2008, colegiado Plenário.

Acórdão - TCU 268/2003, colegiado Plenário.

Acórdão - TCEES 545/2016, colegiado Plenário.

Súmula - TCU 289/2016.

Acórdão - TCU 628/2014, colegiado Plenário.

2.2.2 Objetos

Edital - 2/2015

Descrição: Concessão da prestação de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros de ônibus.

UGs: Prefeitura Municipal de Colatina.

2.2.3 Situação encontrada

É previsto na cláusula 10.C.1.1, do Edital de Concorrência 2/2015, como requisito de qualificação econômico-financeira, a comprovação de grau de endividamento menor ou igual a 0,5.

O TCU, com relação aos índices contábeis usuais em licitação, assim se manifestou no Acórdão 628/2014-Plenário:

37. Como resultado do processo, por meio do Acórdão 1.214/2013-P, foram expedidas recomendações à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP), para que incorporasse à Instrução Normativa/SLTI/MP 2/2008, no que tange aos requisitos de qualificação econômico-financeira, exigências com o condão de minorar os riscos de inadimplemento das obrigações contratuais pela empresa contratada, relacionadas aos índices de liquidez, solvência geral e de patrimônio líquido. Com a edição da IN/SLTI/MP 6/2013, foram efetuadas alterações na IN/SLTI/MP 2/2008, que, **com relação aos índices contábeis, estabeleceram que os editais deverão conter as seguintes condições:**

a) balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, comprovando índices de Liquidez Geral – LG, Liquidez Corrente – LC, e Solvência Geral – SG SUPERIORES A 1 (um);
[G.N.]

O próprio TCU entende ser possível a utilização de índices não usuais, desde que justificados, contendo parâmetros atualizados do mercado e atendendo às características do objeto licitado, conforme Súmula TCU 289 e diversos acórdãos:

SÚMULA TCU 289: A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, **conter parâmetros atualizados de mercado** e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade. [G.N.]

Acórdão 2.338/2006-Plenário:

'9.4.6. ausência de fundamentação para a exigência de índices econômico-financeiros mínimos ou máximos em estudo contábil que indique que tais índices foram fixados em níveis **apenas o bastante para atestar que a licitante possui condições suficientes para solver suas obrigações, A EXEMPLO DO ÍNDICE DE ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO MENOR OU IGUAL A 0,8**, estabelecido no edital licitatório, em desacordo com as determinações desta Corte contidas na Decisão 1.070/2001 e nos Acórdãos 778/2005, 308/2005, 247/2003 e 112/2002, todos do Plenário. [G.N.]

Acórdão 932/2013 – Plenário:

É obrigatória a fundamentação, com base em estudos e levantamentos específicos, para definição dos valores de índices de qualificação econômico-financeira de licitante.

Acórdão 6130/2012 - Segunda Câmara:

É obrigatório justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e valores utilizados na avaliação da qualificação econômico-financeira dos proponentes.

Acórdão 2495/2010 – Plenário:

É irregular a exigência de índices contábeis diversos dos usuais, sem a devida **fundamentação em estudo aprofundado e específico que demonstre** sua necessidade e **adequação com relação ao objeto da licitação**. [G.N.]

Acórdão 452/2008 – Plenário:

Para fins de qualificação econômico financeira, a **média aritmética dos índices de um conjunto considerado representativo de empresas de um setor em um determinado período** não deve ser o único critério adotado ao se avaliar índices estabelecidos em processo licitatório, devendo-se levar em conta, também, as **peculiaridades do objeto licitado**. [G.N.]

Acórdão 402/2008 – Plenário:

É irregular a exigência de demonstração de índices econômicos sem que haja **motivação explícita nos autos, quanto ao próprio índice, sua gradação e fórmula de cálculo, pois diminui a competitividade do certame**. [G.N.]

Acórdão 268/2003 – Plenário:

A adoção de parâmetros de índices contábeis de liquidez como condição de habilitação **deve considerar a realidade do segmento de mercado, as peculiaridades da obra e o interesse da Administração, justificando-os adequadamente**. (DESTACOU-SE)

Observando o item 10. C do edital de Concorrência 2/2015, que trata da qualificação econômico-financeira, constatou-se a utilização de índice não usual:

(C.1) Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício, já exigíveis e apresentados na forma da lei, conforme disposto no art. 31, inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93, devendo apresentar neste balanço seguinte índice:

(C.1.1) Grau de Endividamento menor ou igual a 0,5.

O Grau de Endividamento (GE) é apurado no balanço e calculado com a seguinte fórmula:

$$GE = \frac{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{EXIGÍVEL A LONGO PRAZO}}{\text{ATIVO TOTAL}}$$

Ocorre que o item supra não foi justificado, de forma que não se observou a jurisprudência do TCU e do TCEES, que também já se manifestou no mesmo sentido no Acórdão TCEES 545/2016-Plenário, que analisou a licitação do Transcol:

[...] III.6.8 justifique no processo licitatório a escolha dos índices contábeis adotados para fins de qualificação econômico-financeira, observando-se o disposto no art. 21, § 5º, da Lei 8.666/93;

Analisando a única proposta apresentada, formulada pelas antigas operadoras do sistema de transporte coletivo de Colatina (Viação Joana D'Arc S.A. – com descrição de operação do sistema² de 1995 a 2015, e da Viação São Roque Ltda. – operação do sistema de 1995 a 2015, que compõem o Consórcio vencedor), verifica-se seus Graus de Endividamento³: GE= 0,4184 e GE= 0,44 respectivamente.

Apesar do mandamento legal, bem como da vasta jurisprudência citada do TCU e desta Corte de Contas, não foi identificada, na análise do conjunto probatório, justificativa da Administração Municipal para o índice contábil escolhido, nem seu valor, não sendo identificado no procedimento licitatório qualquer estudo técnico com parâmetros atualizados de mercado que comprove que o índice e

² Atestados de Qualificação Técnica das empresas Viação Joana D'Arc S.A. e Viação São Roque Ltda. às fl. 1127 e 1128, e as fl. 1133 e 1134, respectivamente, do Processo 8449/2015 (Anexo 1668/2019-9, Processo 8449-15, fl. 1121 a 1180), onde se demonstra o tempo de operação e frota envolvida de cada empresa na operação do transporte coletivo de Colatina nos últimos 20 anos.

³ Cálculo de Grau de Endividamento das empresas Viação Joana D'Arc S.A. e Viação São Roque Ltda. às fl. 1182 e fl. 1184, respectivamente, do Processo 8449/2015 (Anexo 1669/2019-9, Processo 8449-15, fl. 1181 a 1243).

seu valor estão de acordo com a realidade do segmento de mercado e são adequados ao objeto da licitação.

Nesse sentido, por inserir injustificadamente no edital índice contábil não usual e muito próximo daqueles existentes das antigas operadoras, constata-se forte indício de direcionamento da licitação.

2.2.4 Causas

2.2.4.1 Deficiência de controles

A deficiência no controle sobre a instrução processual gerou edital que não observou normas e jurisprudências.

2.2.5 Efeitos

2.2.5.1 Direcionamento de licitação em razão de utilização de valores de índices contábeis não usuais.

2.2.6 Evidências

Edital 2_2015 (Anexos II, e IV a IX) (ANEXO 01667/2019-4)

Processo 8449-15 (fl. 1121 a 1180) (ANEXO 01668/2019-9)

Processo 8449-15 (fl. 1181 a 1243) (ANEXO 01669/2019-3)

Processo 8449-15 (fl. 546 a 614) (ANEXO 01722/2019-1)

Processo 8449-15 (fl. 1282 a 1316) (ANEXO 01723/2019-4)

2.2.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Foi dado conhecimento do presente achado, por meio de ofício de submissão e reunião realizada na sede da Prefeitura Municipal de Colatina, com a presença do Prefeito Municipal, representantes da Procuradoria e da Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública. Apesar disso, o gestor optou por não se manifestar.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.2.8 Proposta de encaminhamento

2.2.8.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado. Ao final do processo, caso sejam mantidas as irregularidades, que seja aplicada multa, nos termos do art. 389, do RITCEES, aos responsáveis abaixo:

Responsável	VICTOR ARAUJO VENTURI
CPF	030.499.416-26
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade.
Conduta	Elaborar edital de licitação com restrição à competitividade por adoção de índice contábil não usual e sem justificativa.
Nexo de causalidade	A exigência de índice contábil não usual e sem justificativa para habilitação econômico-financeira interfere na competitividade do certame, possibilitando dano à sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter respeitado jurisprudência e legislação sobre o assunto, de forma a se abster de incluir

	exigência de caráter restritivo no edital, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele dever ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	SANTINA BENEZOLI SIMONASSI
CPF	526.696.707-25
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade.
Conduta	Emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência com irregularidade.
Nexo de causalidade	Ao emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência sem apontar esta irregularidade, contribuiu para a realização de certame com exigência restritiva de competitividade.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível a responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável emitir parecer apontando a irregularidade restritiva de competitividade, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta da responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ela dever ser citada a fim de avaliar se merece ser apenada com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	LEONARDO DEPTULSKI
CPF	658.687.067-49
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016.
Conduta	Homologar resultado de licitação com restrição à competitividade por adoção de índice contábil não usual e sem justificativa
Nexo de causalidade	A exigência de índice contábil não usual e sem justificativa para habilitação econômico-financeira interfere na competitividade do certame, possibilitando dano à sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.

Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter respeitado jurisprudência e legislação sobre o assunto, de forma a se abster de homologar certame com exigência de caráter restritivo no edital, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.3 A3(Q1) - Utilização de critérios, para avaliação e julgamento das propostas técnicas, que podem ter comprometido o caráter competitivo do certame licitatório.

2.3.1 Critérios

Lei - 8666/1993, art. 3º, §1º, I.

Súmula - TCU 272/2012.

2.3.2 Objetos

Edital - 2/2015

Descrição: Concessão da prestação de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros de ônibus.

UGs: Prefeitura Municipal de Colatina.

2.3.3 Situação encontrada

É previsto, no Anexo II do Edital 2/2015, em seu item "e", como um dos itens de valoração da proposta técnica uma "Nota da Organização e Programação Operacional dos Serviços Licitados (NPOS)", cabendo a Concessionária "o desenvolvimento do planejamento da operação, contemplando a organização operacional e a programação dos serviços". Contudo, observa-se que "a proposta de organização operacional e programação decorrente dos subitens e.1, e.2 e e.3 do presente Anexo não será necessariamente vinculante em relação a execução do CONTRATO".

No Anexo II frisa-se "que a proposta de organização operacional e programação (...) tem como objetivo principal permitir a avaliação do domínio, pelo concorrente, de técnicas fundamentais de organização, operação e programação dos serviços". Desta forma o proponente deve detalhar a demanda prevista por linha e por faixa horária, com fatores de rotatividade e memória de cálculo para o dimensionamento de quadros de horário e as respectivas frotas.

A Nota relativa à programação operacional dos serviços (NPOS) será obtida pelo somatório de três subitens:

- Com base em critérios e matrizes de origem/destino, será confeccionada uma proposta de rede, que será avaliada de acordo com sua adequação à projeção de demanda, para cada linha da rede proposta, com os seguintes critérios de pontuação:

Correção igual ou maior que 95% da rede proposta: NPROJ = 14

Correção menor que 95% e maior ou igual a 80% das linhas da rede proposta:
NPROJ = 10,5

Correção menor que 80% e maior ou igual a 60% das linhas da rede proposta:
NPROJ = 7

Correção menor que 60% e maior ou igual a 40% das linhas da rede proposta:
NPROJ = 3,5

Correção menor que 45% da rede proposta: NPROJ = 0

- A rede projetada será também avaliada de acordo com o cálculo dos Fatores de Rotatividade, e com o dimensionamento de Quadro de Horários, cujas

correções resulta em notas de 0 a 8, em cada uma destas avaliações, conforme sua correção.

Considerando que poderão atribuir para os licitantes a NPOS variando de 0 a 30 pts, tal item pode ser substancial na decisão de certame licitatório.

Ocorre que esta proposta de organização do sistema deveria ter sido avaliada nos estudos preliminares à licitação, sendo definidos e apresentados aos licitantes interessados. Como participaram do processo licitatório apenas duas empresas (formando um único consórcio), empresas estas que já prestavam serviço de transporte coletivo ao município de Colatina, tendo amplo e prévio conhecimento dos critérios e dados necessários à definição dos estudos exigidos (por operarem o sistema), a adoção deste critério de avaliação técnica beneficiou as empresas que já prestavam o serviço e pode ter comprometido a competitividade do certame licitatório.

Outros licitantes interessados ficariam prejudicados na sua competitividade, por não terem conhecimento prévio dos estudos e critérios necessários a definição desta organização e programação operacional. Sob o aspecto econômico tal estudo também se mostra um custo totalmente desnecessário aos interessados (situação vedada pela Súmula TCU 272), visto que a adoção do estudo exigido sequer seria obrigatória para a Administração.

2.3.4 Causas

2.3.4.1 Deficiência de controles

A deficiência no controle sobre a instrução processual gerou edital que não observou normas e jurisprudências.

2.3.5 Efeitos

2.3.5.1 Direcionamento da licitação, em razão da utilização de critério de avaliação que pode ter comprometido a competitividade do certame licitatório.

2.3.6 Evidências

Edital 2_2015 (Anexos II, e IV a IX) (ANEXO 01667/2019-4)

Processo 8449-15 (fl. 546 a 614) (ANEXO 01722/2019-1)

Processo 8449-15 (fl. 1282 a 1316) (ANEXO 01723/2019-4)

2.3.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Foi dado conhecimento do presente achado, por meio de ofício de submissão e reunião realizada na sede da Prefeitura Municipal de Colatina, com a presença do Prefeito Municipal, representantes da Procuradoria e da Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública. Apesar disso, o gestor optou por não se manifestar.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.3.8 Proposta de encaminhamento

2.3.8.1 A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado. Ao final do processo, caso sejam mantidas as irregularidades, que seja aplicada multa, nos termos do art. 389, do RITCEES, aos responsáveis abaixo:

Responsável	VICTOR ARAUJO VENTURI
CPF	030.499.416-26
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade.

Conduta	Elaborar edital de licitação onde utilizou-se critério, para avaliação e julgamento da proposta técnica, que pode ter comprometido o caráter competitivo do certame licitatório.
Nexo de causalidade	A utilização de critérios de julgamento, que podem favorecer algumas empresas, contraria o princípio da isonomia, interferindo na competitividade do certame, com possível dano à sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter respeitado jurisprudência e legislação sobre o assunto, de forma a se abster de utilização de critério de julgamento de caráter restritivo no edital, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	SANTINA BENEZOLI SIMONASSI
CPF	526.696.707-25
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade.
Conduta	Emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência com irregularidade.
Nexo de causalidade	Ao emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência sem apontar esta irregularidade, contribuiu para a realização de certame com exigência restritiva de competitividade e contrária ao princípio da isonomia, interferindo na igualdade entre os licitantes interessados no certame
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível a responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável emitir parecer apontando a irregularidade restritiva de competitividade, que contraria à legislação e a

	jurisprudência sobre o assunto, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta da responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ela deve ser citada a fim de avaliar se merece ser apenada com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.
Responsável	LEONARDO DEPTULSKI
CPF	658.687.067-49
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016.
Conduta	Homologar resultado de licitação onde utilizou-se critério, para avaliação e julgamento da proposta técnica, que pode ter comprometido o caráter competitivo do certame licitatório.
Nexo de causalidade	A homologação de licitação onde foram utilizados critérios de julgamento, que podem favorecer algumas empresas, contraria o princípio da isonomia, interferindo na competitividade do certame, com possível dano à sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter atentado para jurisprudência e legislação sobre o assunto, de forma a se abster de homologar licitação com exigência de caráter restritivo no edital, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.4 A4(Q1) - Adoção de critérios indevidos para pontuação de proposta técnica.

2.4.1 Critérios

Lei - 8666/1993, art. 44.

Lei - 8666/1993, art. 45.

Lei - 8666/1993, art. 3º, §1º, I.

2.4.2 Objetos

Edital - 2/2015

Descrição: Concessão da prestação de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros de ônibus.

UGs: Prefeitura Municipal de Colatina.

2.4.3 Situação encontrada

Os itens “b” (Cálculo da Idade Média da Frota Urbana Proposta pelo Licitante) e “f” (Nota de Bilhetagem Eletrônica com Integração Temporal), do Anexo II (Proposta Técnica e Critérios de Julgamento) do edital 2/2015, preveem, para pontuação da proposta técnica, itens que dizem respeito ao cumprimento dos requisitos mínimos para a realização do serviço adequado ou aos requisitos de habilitação dos licitantes conforme abaixo:

Anexo II - PROPOSTA TÉCNICA E CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

(...)

b- Nota de Idade Média da Frota (NFROTA)

A NFROTA avalia a idade média da frota urbana proposta no documento "Proposta de Investimento em Frota", conforme apresentado no Modelo F do Anexo VI, cujo valor é calculado da seguinte forma:

b.1- Cálculo da Idade Média da Frota Urbana Proposta Pelo Licitante

Onde:

i = idade do veículo

Qtd = quantidade de veículos urbanos com idade i . No caso da diferença entre a idade dos chassis e da carroceria ser de apenas 01 ano, será considerada a idade da carroceria. Caso contrário, será considerada a idade dos chassis. Neste critério, para cálculo da idade será levado em conta

apenas o ano, não sendo considerado o mês.

Anos = quantidade de anos acumulada pela frota 1

M = idade média da frota

Ano de Fabricação	Idade (i)	Frota Urbana Proposta		Idade Média da Frota Urbana
		Qtd	Anos Qtd Xi	IM Total(2)/Total(1)
2015	0			
2014	1			
2013	2			
2012	3			
2011	4			
2010	5			
2009	6			
2008	7			
2007	8			
2006	9			
2005	10			
2004	11			
2003	12			
Total		(Total 1)	(Total 2)	(Total 3)

Total (1) \sum Qtd Total

(2) = \sum (Qtd; x i;)

Idade Média (I M) = Total (3) = (Total 2) / (Total 1)

b.2- Determinação da NFROTA através da aplicação da tabela abaixo:

Idade média da Frota Urbana Proposta (I M)	NFROTA
$0 \leq IM \leq 4,0$	15

$4,0 < IM \leq 5,5$	8
$5,5 < IM \leq 7,0$	0

(...)

f -Nota da Bilhetagem Eletrônica com Integração Temporal (NSBE)

A operação desejada para o transporte coletivo de passageiros por ônibus requer experiência em uso de tecnologia para garantir agilidade no embarque, confiabilidade na cobrança e monitoramento da demanda transportada. O Município pretende manter a implantação da **integração temporal** utilizando a bilhetagem eletrônica entre as linhas do sistema. A licitante receberá maior pontuação no caso de comprovação de maior experiência. Em quantidade de transações eletrônicas relacionadas ao transporte coletivo de passageiros e contabilizadas por um período de até 48 (quarenta e oito) meses contínuos, em qualquer época, em uso de bilhetagem eletrônica com integração temporal em operação de transporte coletivo urbano de passageiros. O transporte coletivo urbano de Colatina realizou cerca de 32.000.000 de transações eletrônicas nos últimos 48 meses. O desejável é que o licitante possua, pelo menos, 16.000.000 de transações eletrônicas em 48 meses contínuos de operação, número este equivalente a 50% do total verificado.

	CRITERIO	NS BE
PASSAGEIROS TRANSPORTADOS UTILIZANDO BILHETAGEM ELETRÔNICA	Quantidade de transações eletrônicas \geq 16.000.000	10
	Quantidade de transações eletrônicas \geq 12.000.000 e $<$ 16.000.000	7,5
	Quantidade de transações eletrônicas \geq 8.000.000 e $<$ 12.000.000	5,0
	Quantidade de transações eletrônicas \geq 4.000.000 e $<$ 8.000.000	2,5
	Quantidade de transações eletrônicas $<$ 4.000.000	0

COMPROVAÇÃO - Comprovação de experiência em operação com bilhetagem eletrônica com integração temporal em transporte coletivo urbano de passageiros através de atestado obtido junto à entidade que gerencia o sistema de bilhetagem do sistema de transporte. No caso de consórcio, será admitida apresentação de atestados individualmente, sendo que para efeito de pontuação, será considerada a soma de transações de bilhetagem eletrônica comprovadas.

Conforme ensina Marçal Justen Filho⁴, não se deve confundir exigência técnica que configura **requisito técnico de admissibilidade** das propostas com vantagem técnica adotada como **critério técnico de julgamento** para a seleção da melhor proposta.

Segundo o autor, **o requisito técnico de admissibilidade não exterioriza juízo sobre vantajosidade das propostas nem permite selecionar a melhor proposta**, o que somente ocorre na avaliação do critério técnico de julgamento.

V.14.8.1) Distinção entre habilitação dos licitantes e julgamento das propostas

O silêncio da Lei nº 8.987 remete à aplicação, em termos amplos, da disciplina da Lei nº 8.666. A distinção entre *habilitação dos licitantes e julgamento das propostas*, em termos principiológicos, conceituais e procedimentais, é plenamente aplicável para o universo das concessões e permissões.

É necessário ter em vista que **a habilitação destina-se a avaliar a idoneidade dos potenciais interessados** em contratar com a Administração.

O julgamento das propostas terá por objeto o exame não das condições subjetivas dos licitantes, mas da adequação e vantajosidade das propostas. **Portanto, os requisitos atinentes à idoneidade do licitante não podem ser diretamente utilizados para selecionar a proposta vencedora.** [G.N.]

(...)

V.14.15.4) Critério da melhor proposta técnica, com preço fixado

(...)

V.14.15.4.1) Atribuições técnicas mínimas e vantagem sob o prisma técnico

É indispensável estabelecer uma distinção inicial. Não se confundem exigências técnicas que se configuram como requisito de admissibilidade das propostas com a vantagem técnica adotada como critério de seleção da melhor proposta.

(...)

A exposição acima permite a distinção entre duas figuras técnico-jurídicas inconfundíveis. **O requisito técnico de admissibilidade** consiste em padrão de identificação do objeto licitado e sua avaliação efetiva-se na etapa inicial do julgamento das propostas. Não exterioriza juízo direto sobre vantajosidade das propostas e conclui por uma de duas opções: ou a proposta é compatível com as exigências técnicas do edital ou não é, o que acarretará sua desclassificação. **O requisito técnico de admissibilidade**

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviços Públicos**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 222 e 253-255.

da proposta não permite selecionar a *melhor proposta*. Autoriza, tão somente, eliminar do certame as inadequadas.

Já o **critério técnico de julgamento** produz avaliação das propostas sob o ponto de vista da intensidade da vantagem técnica que apresentam. **Conduz a diferenciar as propostas para fins de seleção da vencedora**. Nesse caso, a ampliação da qualidade técnica representa uma vantagem maior para a Administração, de modo que a melhor qualidade da proposta, sob o prisma técnico, reflete-se na maior possibilidade de sair-se vencedora.

Segundo o autor⁵, mesmo as licitações para concessões de serviços públicos cujo critério de julgamento seja o de menor tarifa devem conter regras de natureza técnica, que serão a própria definição do objeto licitado e servirão para a admissibilidade das propostas:

V.14.15.4.2) Licitação de vantagem econômica e requisito técnico de admissibilidade

Logo, uma licitação de menor tarifa pode (deve) desenvolver-se a partir de edital contendo regras de natureza técnica. Assim, por exemplo, **imagine-se licitação para serviço de transporte urbano de passageiros. O edital deverá prever a descrição das linhas, do número de veículos, do número de passageiros, etc. A definição do objeto envolve esses atributos técnicos, que poderão ir a ponto de estabelecer idade média da frota, padrões de conservação dos veículos e outras exigências similares**. Serão desclassificadas as propostas que não preencherem os requisitos (*técnicos*) do edital. Quanto a essas propostas, sequer será avaliada a vantagem da oferta. (DESTACOU-SE)

Nota-se que a descrição das linhas, o número de veículos, de passageiros, bem como a idade média da frota devem integrar a definição do objeto licitado.

Marçal⁶ explica, ainda, que as licitações que se destinem à seleção de licitantes para a concessão de serviços públicos têm de apresentar uma qualidade mínima para o serviço público ser considerado adequado, citando, mais uma vez, o exemplo do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros:

V.14.15.4.3) A impossibilidade de ausência de padrões técnicos mínimos

Assim, **suponha-se o exemplo de licitação para concessão de serviço de transporte de passageiros**. Ainda que seja julgada pelo critério da menor tarifa, **será imperioso estabelecer o padrão de qualidade técnica mínimo exigido pelo poder concedente**. Isso se traduzirá na **previsão do número mínimo de veículos, na descrição das suas condições**

⁵ Ibidem, p. 254.

⁶ Ibidem, p. 254.

operacionais (o que abrange idade média da frota) e assim por diante. Somente serão sujeitas à avaliação as propostas que preencham esse mínimo. Nesse caso e supondo-se que a licitação fosse de menor tarifa, seria selecionada a proposta de menor valor tarifário – mas tomando em vista apenas aquelas propostas que atendessem às exigências necessárias. [G.N.]

Ainda lecionando sobre o tema, o citado jurista⁷ elenca alguns **requisitos que não podem ser eleitos como critérios de vantagem técnica**, entre os quais estão os *atributos essenciais e indispensáveis à prestação do serviço adequado, tais como quantidade de veículos, atendimento ao objeto do edital*, os quais, como já visto, são **requisitos técnicos de admissibilidade** das propostas, no caso do Edital 2/2015.

2.4.4 Causas

2.4.4.1 Deficiência de controles

A deficiência no controle sobre a instrução processual gerou edital que não observou normas e jurisprudências.

2.4.5 Efeitos

2.4.5.1 Não obtenção de proposta mais vantajosa devido à inclusão de critérios indevidos para pontuação da proposta técnica.

2.4.6 Evidências

Edital 2_2015 (Anexos II, e IV a IX) (ANEXO 01667/2019-4)

Processo 8449-15 (fl. 1121 a 1180) (ANEXO 01668/2019-9)

Processo 8449-15 (fl. 1181 a 1243) (ANEXO 01669/2019-3)

⁷ Ibidem, p. 256.

Processo 8449-15 (fl. 546 a 614) (ANEXO 01722/2019-1)

Processo 8449-15 (fl. 1282 a 1316) (ANEXO 01723/2019-4)

2.4.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Foi dado conhecimento do presente achado, por meio de ofício de submissão e reunião realizada na sede da Prefeitura Municipal de Colatina, com a presença do Prefeito Municipal, representantes da Procuradoria e da Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública. Apesar disso, o gestor optou por não se manifestar.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.4.8 Proposta de encaminhamento

2.4.8.1 A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado. Ao final do processo, caso sejam mantidas as irregularidades, que seja aplicada multa, nos termos do art. 389, do RITCEES, aos responsáveis abaixo:

Responsável	VICTOR ARAUJO VENTURI
CPF	030.499.416-26
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade.
Conduta	Elaborar edital de licitação com restrição à competitividade por adoção de critérios indevidos para pontuação da proposta técnica.
Nexo de causalidade	O uso de critérios indevidos relacionados ao cumprimento dos requisitos mínimos para a realização do serviço adequado ou aos requisitos de habilitação dos licitantes, contraria o princípio do julgamento objetivo, interferindo na igualdade entre os licitantes interessados no certame, com possível dano à

	sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter respeitado jurisprudência e legislação sobre o assunto, de forma a se abster de incluir critérios indevidos para pontuação da proposta técnica de caráter restritivo no edital, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	SANTINA BENEZOLI SIMONASSI
CPF	526.696.707-25
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade.
Conduta	Emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência com irregularidade.
Nexo de causalidade	Ao emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência sem apontar esta irregularidade, contribuiu para a realização de certame com exigência restritiva de competitividade.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível a responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável emitir parecer apontando a irregularidade restritiva de competitividade, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta da responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ela deve ser citada a fim de avaliar se merece ser apenada com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	LEONARDO DEPTULSKI
CPF	658.687.067-49
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016.
Conduta	Homologar resultado de licitação com restrição à competitividade por adoção de critérios indevidos para pontuação da proposta técnica.
Nexo de causalidade	A homologação de resultado de licitação com uso de critérios relacionados ao cumprimento dos requisitos mínimos para a realização do serviço adequado ou aos requisitos de habilitação dos licitantes, contraria o princípio do julgamento objetivo, interferindo na igualdade entre os licitantes interessados no certame, com possível dano à sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter atentado para jurisprudência sobre o assunto, de forma a se abster de homologar licitação com exigência restritiva de competitividade no edital, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.5 A5(Q1) - Direcionamento em licitação por meio de critério de qualificação técnica.

2.5.1 Critérios

Constituição federal - art. 37, XXI.

Lei - 8666/1993, art. 3º, §1º, I.

2.5.2 Objetos

Edital - 2/2015

Descrição: Concessão da prestação de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros de ônibus.

UGs: Prefeitura Municipal de Colatina.

2.5.3 Situação encontrada

O item “c” do Anexo II (Nota de Disponibilidade de Garagem), do edital de concorrência 2/2015, prevê como critério de avaliação da proposta técnica, metodologia que claramente beneficia as antigas prestadoras de serviço de transporte público do município, Viação Joana D’Arc S.A. e Viação São Roque Ltda. haja vista, ser avaliada nesse item a área disponível de garagem para guarda e manutenção da frota nos limites do Município, como segue:

[...]

c) Nota de Disponibilidade de Garagem (NDG).

O licitante deverá apresentar alternativa de terreno(s) para instalação de garagem(ns) para a guarda e manutenção da frota. A(s) área(s) disponibilizada(s) deverá(ão) estar localizada(s) nos limites do município, [...]

	CRITÉRIOS	PONTOS
DISPONIBILIDADE DE GARAGEM	Área $\geq 150\text{m}^2/\text{veic}$	15
	Área $\geq 135\text{m}^2/\text{veic}$ e $< 150\text{m}^2/\text{veic}$	11
	Área $\geq 120\text{m}^2/\text{veic}$ e $< 135\text{m}^2/\text{veic}$	7
	Área $\geq 100\text{m}^2/\text{veic}$ e $< 120\text{m}^2/\text{veic}$	3
	Área $< 100\text{m}^2/\text{veic}$	0

Observa-se que os critérios relacionados a esse item indicam grande favorecimento e vantagem às antigas operadoras, Viação Joana D’Arc S.A. e Viação São Roque Ltda. (empresas formadoras do único consórcio participante), que eram detentoras da operação do transporte coletivo urbano de Colatina, por pelo menos 20 anos

anteriores ao certame⁸, já dispondo de total infraestrutura no Município, com grandes pátios de garagem.

Além disso, observa-se que esse critério também possui forte teor restritivo aos demais possíveis interessados, que seriam obrigados a cumprir condições que poderiam gerar grande onerosidade ao vencedor, sem nenhum amparo legal, e sem nenhum impacto sobre a qualidade do serviço concedido.

2.5.4 Causas

2.5.4.1 Deficiência de controles

A deficiência no controle sobre a instrução processual gerou edital que não observou normas e jurisprudências.

2.5.5 Efeitos

2.5.5.1 Direcionamento de licitação e restrição à competitividade.

2.5.6 Evidências

Edital 2_2015 (Anexos II, e IV a IX) (ANEXO 01667/2019-4)

Processo 8449-15 (fl. 1121 a 1180) (ANEXO 01668/2019-9)

Processo 8449-15 (fl. 546 a 614) (ANEXO 01722/2019-1)

Processo 8449-15 (fl. 1282 a 1316) (ANEXO 01723/2019-4)

⁸ Atestados de Qualificação Técnica das empresas Viação Joana D'Arc S.A. e Viação São Roque Ltda. às fls. 1127 e 1128, e as fl. 1133 e 1134, respectivamente, do Processo 8449/2015 (Anexo 1668/2019-9), onde se demonstra o tempo de operação e frota envolvida de cada empresa na operação do transporte coletivo de Colatina nos últimos 20 anos.

2.5.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Foi dado conhecimento do presente achado, por meio de ofício de submissão e reunião realizada na sede da Prefeitura Municipal de Colatina, com a presença do Prefeito Municipal, representantes da Procuradoria e da Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública. Apesar disso, o gestor optou por não se manifestar.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.5.8 Proposta de encaminhamento

2.5.8.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado. Ao final do processo, caso sejam mantidas as irregularidades, que seja aplicada multa, nos termos do art. 389, do RITCEES, aos responsáveis abaixo:

Responsável	VICTOR ARAUJO VENTURI
CPF	030.499.416-26
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade.
Conduta	Elaborar edital de licitação com critérios restritivos à competitividade e que privilegiaram as antigas operadoras de transporte público do Município.
Nexo de causalidade	A exigência de critério restritivo à competitividade, e que privilegiou as antigas operadoras, afronta os princípios da isonomia, da legalidade, da competitividade, e ordem econômica, com possível dano à sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar

	que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter respeitado jurisprudência e legislação sobre o assunto, de forma a se abster de incluir critério de caráter restritivo no edital, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele dever ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	SANTINA BENEZOLI SIMONASSI
CPF	526.696.707-25
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade.
Conduta	Emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência com irregularidade.
Nexo de causalidade	Ao emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência sem apontar esta irregularidade, contribuiu para a realização de certame com exigência restritiva de competitividade, e que privilegiou as antigas operadoras, com possível dano à sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível a responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável emitir parecer apontando a irregularidade restritiva de competitividade, e que privilegiou as antigas operadoras do transporte público, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta da responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ela dever ser citada a fim de avaliar se merece ser apenada com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	LEONARDO DEPTULSKI
CPF	658.687.067-49
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).

Cargo	Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016.
Conduta	Homologar resultado de licitação com critério restritivo à competitividade e que privilegiou as antigas operadoras de transporte público do Município.
Nexo de causalidade	A homologação de resultado de licitação com exigência de critério restritivo à competitividade, e que privilegiou as antigas operadoras, afronta os princípios da isonomia, da legalidade, da competitividade, e ordem econômica, com possível dano à sociedade por privar a municipalidade de contratar a melhor proposta possível.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter atentado para jurisprudência sobre o assunto, de forma a se abster de homologar licitação com exigência restritiva de competitividade no edital, e que privilegiou as antigas operadoras do transporte público, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele dever ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.6 A6(Q1) - Valoração desproporcional da proposta técnica.

2.6.1 Critérios

Lei - 8666/1993, art. 3º.

Lei - 8987/1995, art. 6º, §1º.

Acórdão - TCU 1782/2007, colegiado Plenário.

Acórdão - TCU 503/2008, colegiado Plenário.

Acórdão - TCU 29/2009, colegiado Plenário.

Acórdão - TCU 2017/2009, colegiado Plenário.

Acórdão - TCU 1488/2009, colegiado Plenário.

Acórdão - TCU 327/2010, colegiado Plenário.

Acórdão - TCU 1041/2010, colegiado Plenário.

Acórdão - TCEES 891/2016, colegiado Segunda Câmara.

2.6.2 Objetos

Edital - 2/2015

Descrição: Concessão da prestação de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros de ônibus.

UGs: Prefeitura Municipal de Colatina.

2.6.3 Situação encontrada

Os itens 16.1 a 16.8 (Critérios de Julgamento), do edital de concorrência 2/2015, no que se refere à determinação da nota final de propostas dos licitantes, estabelecem a proporcionalidade de 70% (setenta por cento) para a nota de proposta técnica e 30% (trinta por cento) para a nota da proposta comercial, como segue:

[...]

16.3 A NOTA DE PROPOSTA (NP) será apurada através da seguinte fórmula:

$NP = 0,30 \times NPC + 0,70 \times NPT$, onde:

NP = NOTA DE PROPOSTA.

NPC = NOTA DE PROPOSTA COMERCIAL.

NPT = NOTA DA PROPOSTA TÉCNICA.

[...]

Contudo, apesar de o Edital trazer essa proporcionalidade entre a proposta técnica (70%) e a de oferta de tarifa (30%) (o que por si só já é exagerado e deve ser adequadamente justificado conforme o TCU – Acórdão Plenário 1041/2010), no caso concreto, verifica-se que a diferença é bem menor em desfavor da proposta de oferta de tarifa, conforme explicado a seguir.

Destaca-se que, o item 16.4.1 do edital de concorrência 2/2015, estabelece que a nota a ser atribuída as Propostas Comerciais avaliadas será apurada conforme o critério do desconto estabelecido, conforme definido na tabela à seguir:

[...]

16.4.1

Valor do Desconto Apresentado	NPC
Maior Valor de Desconto proposto pelos Licitantes	100
Segundo Maior Valor de Desconto proposto pelos Licitantes	90
Terceiro Segundo Maior Valor de Desconto proposto pelos Licitantes	80
O restante dos Valores de Descontos propostos	70

[...]

Assim, a nota mínima da Proposta Comercial será 70 (setenta) e a nota máxima será 100 (cem).

A nota final da proposta será calculada pela fórmula $NP = 0,30 \times NPC + 0,70 \times NPT$, onde NP é a nota final da proposta do licitante, NPC é a nota da Proposta comercial do licitante e NPT é a nota técnica do licitante.

Transportando essas informações para o cálculo da nota final, a empresa que ofertou o maior desconto somaria 30 pontos ($30\% \times 100$), enquanto a empresa que não ofereceu desconto somaria 21 pontos ($30\% \times 70$).

Fica evidenciado então, pela limitação das pontuações da proposta comercial entre 70 e 100, que qualquer licitante, independentemente do valor da proposta apresentada, terá garantido no mínimo 21 pontos, limitando a disputa a, no máximo, 9 pontos ($30 - 21 = 9$).

Portanto, os 21 pontos que todos licitantes automaticamente obterão, não devem fazer parte da base de cálculo da pontuação, para fins de verificação do peso de cada proposta.

Assim, da forma como a pontuação foi dividida, não serão disputados 100 pontos, e sim 79, sendo 70 pontos para a proposta técnica e 9 para a proposta comercial.

Dessa forma, em termos percentuais, tal disparidade representa aproximadamente 89% para a proposta técnica e 11% para a proposta comercial.

A atribuição de peso desproporcional à nota técnica já foi enfrentada por esse TCEES, nos seguintes termos:

Versam os autos sobre Representação com pedido de cautelar, noticiando a ocorrência de possíveis irregularidades no procedimento licitatório Concorrência Pública nº 001/2015, da Prefeitura Municipal de Pancas, cujo objeto era a contratação de serviços de informática. Acerca da desproporcionalidade entre os critérios de julgamento, sendo a licitação do tipo “técnica e preço”, o relator observou que “Embora o objeto da Concorrência Pública 001/2015 possua natureza especializada, relativa a serviços de informática, não se revela dotada de complexidade a ponto de se impor a avaliação da técnica descomedidamente em relação ao preço”. E prosseguiu: “A propósito não há nos autos nenhum elemento capaz de sustentar a necessidade de atribuir um peso tão desproporcional, correspondente a 96,6% à nota técnica, em detrimento do preço, mormente não havendo indícios que remetam a hipótese de complexidade dos serviços ora licitados”. Ademais, o relator apontou que “o excesso de valorização da técnica em detrimento do preço é capaz de promover uma minimização do caráter competitivo que se poderia de outro modo alcançar”. Nesse tema, registrou ainda a existência de julgado do TCU que enfatiza a necessidade de se justificar a desproporção da técnica sobre o preço já a partir de 50%. **Assim, concluiu pela irregularidade “face à ausência de justificativa circunstancial ou qualquer outra justificativa ou ainda elemento capaz de sustentar a necessidade de atribuir um peso tão desproporcional, correspondente a 96,6%”. A Segunda Câmara, à unanimidade, reconheceu a irregularidade e determinou ao ordenador de despesas que promova a anulação da licitação diante desta e de outras ilegalidades constatadas.** Acórdão TC-891/2016-Segunda Câmara, TC 5585/2015, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 17/10/2016. INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA 45 do TCE-ES, edição de 17 a 28 de outubro de 2016. (Disponível em: <<http://www2.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/njs/boletins/Informativo-de-Jurisprudencia-n-45.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2018). [G.N.]

Irregularidade idêntica à presente já foi discutida em várias ocasiões pelo TCU, tendo esse mesmo entendimento os Acórdãos TCU 1.782/2007, 503/2008, 29/2009, 2.017/2009, 1.488/2009, 327/2010 e 1.041/2010, todos do Plenário.

O privilégio excessivo da técnica em detrimento do preço, sem justificativas suficientes que demonstrem a real necessidade, pode resultar em contratação de tarifa desvantajosa para a sociedade, afrontando o Princípio da Modicidade tarifária, esculpido no art. 6º, §1º, da Lei 8.987/1995, e o Princípio da Vantajosidade, ao impedir a contratação da proposta mais vantajosa, conforme mandamento do art. 3º, Caput, da Lei 8.666/1993.

2.6.4 Causas

2.6.4.1 Deficiência de controles

A deficiência no controle sobre a instrução processual gerou edital que não observou normas e jurisprudências.

2.6.5 Efeitos

2.6.5.1 A utilização do fator de ponderação de 70% para avaliação das propostas técnicas poderá produzir efeitos negativos no caso concreto, por possibilitar que se sagre vencedor o concorrente que alcançar a mais alta pontuação técnica, embora ofereça preço consideravelmente elevado.

2.6.6 Evidências

Edital 2_2015 (Anexos II, e IV a IX) (ANEXO 01667/2019-4)

Processo 8449-15 (fl. 546 a 614) (ANEXO 01722/2019-1)

Processo 8449-15 (fl. 1282 a 1316) (ANEXO 01723/2019-4)

2.6.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Foi dado conhecimento do presente achado, por meio de ofício de submissão e reunião realizada na sede da Prefeitura Municipal de Colatina, com a presença do Prefeito Municipal, representantes da Procuradoria e da Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública. Apesar disso, o gestor optou por não se manifestar.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.6.8 Proposta de encaminhamento

2.6.8.1 A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado. Ao final do processo, caso sejam mantidas as irregularidades, que seja aplicada multa, nos termos do art. 389, do RITCEES, aos responsáveis abaixo:

Responsável	VICTOR ARAUJO VENTURI
CPF	030.499.416-26
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade.
Conduta	Elaborar edital de licitação com desproporcionalidade de valoração de proposta técnica sem justificativa.
Nexo de causalidade	A estipulação de valoração desproporcional de proposta técnica em detrimento à oferta tarifária sem a devida justificativa interfere negativamente no certame, por possibilitar que se sagre vencedor o concorrente que alcançar alta pontuação técnica, embora ofereça preço com critérios consideravelmente elevados, possibilitando prejuízo à sociedade por desrespeito ao Princípio da Modicidade Tarifária.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter respeitado jurisprudência e legislação sobre o assunto, de forma a se abster de incluir exigência de caráter restritivo no edital, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele dever ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	SANTINA BENEZOLI SIMONASSI
CPF	526.696.707-25
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade.
Conduta	Emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência com irregularidade.
Nexo de causalidade	Ao emitir parecer pela viabilidade de edital de concorrência sem apontar esta irregularidade, contribuiu para a realização de certame com exigência que possibilita prejuízo à sociedade por desrespeito ao Princípio da Modicidade Tarifária.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível a responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável emitir parecer apontando a irregularidade de exigência que possibilita prejuízo à sociedade por desrespeito ao Princípio da Modicidade Tarifária, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta da responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ela deve ser citada a fim de avaliar se merece ser apenada com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	LEONARDO DEPTULSKI
CPF	658.687.067-49
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016.
Conduta	Homologou resultado de licitação com desproporcionalidade de valoração de proposta técnica sem justificativa.
Nexo de causalidade	A homologação de resultado de licitação com estipulação de valoração desproporcional de proposta técnica em detrimento à oferta tarifária sem a devida justificativa interfere negativamente na Administração e na sociedade, por possibilitar que se sagre vencedor o concorrente que alcançar alta pontuação técnica, embora ofereça preço com critérios consideravelmente elevados.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter

	consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter atentado para jurisprudência e legislação sobre o assunto, de forma a se abster de homologar licitação com exigência que possibilita prejuízo à sociedade por desrespeito ao Princípio da Modicidade Tarifária, que configurou erro grosseiro. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.7 A7(Q4) - Fragilidades na fiscalização do contrato.

2.7.1 Critérios

Lei - 8.666/1993, art. 67.

Lei - 8.987/1995, art. 29, I.

Lei - 8.987/1995, art. 29, VII.

Súmula - TCEES 1/2017.

Decreto - Municipal-Colatina 18631/2016.

2.7.2 Objetos

Contrato - 165/2015

Vigência: 09/11/2015 a 09/11/2035

Data assinatura: 09/11/2015

Contratado: CONSORCIO NOROESTE CAPIXABA/07.064.289/0001-51

Materialidade: R\$ 380.580.129,48

Descrição: Contrato de Concessão

UGs: Prefeitura Municipal de Colatina.

Ofícios emitidos pela Concessionária:47/2018 - Pesquisa de Satisfação.

03/2019 - metas e indicadores

UGs: Prefeitura Municipal de Colatina.

2.7.3 Situação encontrada

Durante a fase de planejamento da fiscalização, a equipe técnica solicitou documentação referente a designação de gestor e fiscal do Contrato 165/2015. Tal pedido foi reforçado na fase de execução da fiscalização, especialmente após a equipe tomar conhecimento do Decreto 18.631/2016 (Anexo 1721/2019), que estabelece que a avaliação da qualidade da operação do serviço será apurada por uma "Comissão de Avaliação do Sistema de Avaliação de Qualidade".

Entretanto, não foi apresentada nem a designação dos fiscais/gestor, nem a da mencionada Comissão.

Na avaliação *in loco* realizada pela equipe, verificou-se a existência de fiscais de trânsito (servidores de carreira), os quais, além do transporte coletivo, também fiscalizam outros serviços, como táxi, coibição do transporte clandestino, entre outras matérias relacionadas a transporte.

Em relação à atuação destes fiscais no serviço de transporte coletivo, foi enviado à equipe um relatório, elaborado pelo Secretário (Anexo 1724/2019), detalhando as ações realizadas. Antes de receber este relatório a equipe já tinha conversado com um fiscal e constatou que o relato do mesmo coincide com o informado pelo Secretário. Além disso, verificou-se também que os fiscais têm acesso, e sabem navegar nos sistemas implantados pela Concessionária⁹, quais sejam: sistema de monitoramento de rotas e horários dos ônibus de transporte público e sistema de ouvidoria, que trata de reclamações e denúncias, por meio de contato pelo *site* da empresa ou telefônico.

⁹ Esses sistemas foram implementados e são geridos pela Concessionária.

Em verificação *in loco* nas dependências da Concessionária, constatou-se que realmente há um acompanhamento do serviço por parte da empresa, sendo as saídas e o controle de horário dos ônibus acompanhados de forma concomitante, conforme se pode verificar nas imagens juntadas no Apêndice 171/2019.

Já as reclamações feitas na ouvidoria são recebidas por uma equipe, que procede a uma apuração com apoio de um sistema de vídeo monitoramento (imagens Apêndice 171/2019).

Entretanto, apesar de ser realizada uma fiscalização no serviço por parte da Concessionária, há, na atuação da Prefeitura, fragilidades em alguns pontos sensíveis, todas relacionadas à falta de verificação das informações repassadas pela Concessionária (retiradas dos sistemas por ela gerido), são eles: acompanhamento da demanda de passageiros e da quilometragem percorrida.

Em relação à demanda, a Prefeitura até realiza um controle dos valores apurados nas catracas (Anexo 1726/2019), entretanto existem catracas que não são lacradas, e não há um confronto entre a quantidade de giros nas catracas e a demanda informada pela empresa.

Já quanto à quilometragem percorrida, não se verificou nenhum procedimento realizado pela Prefeitura para aferição dos valores informados pelo Consórcio. Um exemplo de controle para este item seria a realização de um confronto entre a quilometragem informada pela Concessionária e a apurada pela soma da distância percorrida no itinerário de cada linha, considerando a quantidade de saídas, a quilometragem produtiva e improdutiva, os dias úteis, sábados, domingos e feriados ocorridos em cada mês, bem como alguma alteração sazonal ocorrida por algum motivo, como férias escolares.

Desta forma, apesar da aparente confiabilidade dos valores, pois em sua maioria são retirados de um sistema, este é gerido pela Concessionária, que tem interesse se praticar uma tarifa mais alta possível, ressaltando que, no cálculo desta, são considerados a quilometragem e a demanda.

Tendo em vista este conflito de interesses, é prudente a implementação, pela Prefeitura, de alguns controles, para testar os números apresentados e obter razoável segurança de que os mesmos correspondem à realidade.

Outro ponto em que foi verificada uma falta de atuação por parte da Prefeitura foi em relação ao Item 9 - Qualidade Percebida, do Anexo IX do Edital (Anexo 1667/2019). Tal item prevê a realização de uma pesquisa inicial para o conhecimento da percepção da qualidade do serviço oferecido.

Após isso, deveria a Comissão estabelecer as metas iniciais, as quais seriam acompanhadas com pesquisas anuais.

Entretanto, verificou-se que foi realizada apenas a pesquisa inicial, não sendo tomada nenhuma providência posterior após a posse desses dados, demonstrando assim a inércia da Administração.

2.7.4 Causas

2.7.4.1 Deficiência de controles

Apesar de ter controles instituídos (lacragem e verificação periódica das catracas) esses controles não são efetivos por falta de atuação da Prefeitura.

2.7.4.2 Inexistência de controles

Falta de nomeação da "Comissão de Avaliação do Sistema de Avaliação de Qualidade" prevista no Decreto 18.631/2016.

2.7.5 Efeitos

2.7.5.1 Risco de prestação do serviço em nível inferior ao estipulado no Contrato.

2.7.5.2 Risco de fixação da tarifa com valor superior ao devido.

2.7.6 Evidências

Demanda e quilometragem (ANEXO 01704/2019-1)

Fotos sistemas fiscalização (APÊNDICE 00171/2019-5)

Relatório Fiscalização (ANEXO 01724/2019-9)

Decreto Mun 18631_2016 (ANEXO 01721/2019-5)

Fotos lacre (ANEXO 01726/2019-8)

2.7.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Foi dado conhecimento do presente achado, por meio de ofício de submissão e reunião realizada na sede da Prefeitura Municipal de Colatina, com a presença do Prefeito Municipal, representantes da Procuradoria e da Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública. Apesar disso, o gestor optou por não se manifestar.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.7.8 Proposta de encaminhamento

2.7.8.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se que seja expedida citação ao Responsável, para que realize uma efetiva fiscalização nos termos detalhados no item 2.7.

Responsável:

Prefeitura Municipal de Colatina - 27.165.729/00017-4

2.8 A8(Q2) - Reajuste tarifário realizado com metodologia distinta da prevista contratualmente.

2.8.1 Critérios

Contrato - Prefeitura Municipal de Colatina 165/2015, cláusula 5 e 10.

Lei - 8666/1993, art. 65, II, d.

2.8.2 Objetos

Documentos de reajustes tarifários

UGs: Prefeitura Municipal de Colatina.

Contrato - 165/2015

Vigência: 09/11/2015 a 09/11/2035

Data assinatura: 09/11/2015

Contratado: CONSORCIO NOROESTE CAPIXABA/07.064.289/0001-51

Materialidade: R\$ 380.580.129,48

Descrição: Contrato de Concessão

UGs: Prefeitura Municipal de Colatina.

2.8.3 Situação encontrada

Período de ocorrência: 01/01/2016 a 30/03/2019.

A tarifa paga pelo usuário do sistema de transporte público urbano de Colatina foi alterada quatro vezes desde a assinatura do contrato, ocorrida em novembro de 2015. Essas alterações ocorreram em janeiro de 2016 (Decreto 18.672/2016 - Anexo 1692/2019), em dezembro de 2016 válido a partir de janeiro de 2017 (Decreto 19.402/2016 – Anexo 1696/2019), em fevereiro de 2018 (Decreto

21.031/2018 – Anexo 1698/2019) e em março de 2019 (Decreto 22.779/2019 – Anexo 1701/2019).

O Contrato 165/2015 (Anexo 1703/2019) prevê a possibilidade de a tarifa ser alterada através de reajustes e de revisões (conceituação destes institutos será realizado no tópico “ii” deste item).

Conforme previsto na Cláusula 5.3 do Contrato, o reajuste será realizado **anualmente, tendo por data-base o mês de janeiro**, devendo obedecer aos critérios estabelecidos na Cláusula 5.10 (fórmula paramétrica).

Já a revisão ocorrerá a cada dois anos, ou quando o desequilíbrio econômico financeiro ultrapassar o patamar de dez por cento, tendo como base o estudo constante no Anexo VIII do Edital (Anexo 1667/2019), conforme Cláusula 5.4 do Contrato, ou a qualquer tempo, no caso de ocorrência de algum evento que altere o equilíbrio econômico financeiro, nos termos da Cláusula 10 do instrumento.

As alterações tarifárias ocorridas nos anos de 2016, 2017 e 2019 foram realizadas utilizando o instituto da revisão do equilíbrio econômico financeiro, enquanto a de 2018 foi feita utilizando-se a fórmula de reajuste prevista no contrato.

Ocorre que alguns conceitos utilizados nas revisões/reajuste realizadas até o momento não obedeceram ao estabelecido no Contrato 165/2015, especialmente se analisarmos seus dispositivos à luz da legislação que rege o tema.

Assim, os seguintes equívocos foram cometidos nas revisões/reajustes apresentados:

- i. Utilização, como equilíbrio inicial, dos valores constantes no estudo apresentado na proposta comercial entregue pelo Consórcio em vez de se utilizar os valores do Anexo VIII do Edital, conforme prevê o Contrato.

O Edital e o Contrato preveem que o equilíbrio do contrato será o constante no Anexo VIII do Edital, conforme se pode verificar nos seguintes dispositivos (serão transcritos apenas os itens constantes no Edital, pois os do contrato – Cláusulas 10.1 e 5.4 – são idênticos aos abaixo transcritos):

17.3.1. Serão instaurados processos de revisão de tarifa a cada 2 (dois) anos, a contar da data de início da operação ou da data que entrar em vigor a tarifa resultante do processo de revisão imediatamente anterior, ou em periodicidade menor, sempre que o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial ultrapassar o patamar de 10% (dez por cento) e **tomará como base os estudos tarifários realizados com a Planilha constante do ANEXO VIII do EDITAL, que será o instrumento para verificação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato**, sempre submetidos à apreciação do Conselho Tarifário do Município.

21.1. Considera-se, para todos os fins, **que as condições estabelecidas no presente Edital e nos respectivos Anexos constituem o equilíbrio econômico-financeiro inicial do Contrato de Concessão. [grifo nosso]**

Entretanto, já na primeira revisão realizada em janeiro de 2016, a Concessionária utilizou como base para seu pedido os valores constantes em sua proposta comercial, em vez dos valores constantes no Anexo VIII do Edital, em desacordo com o previsto nos instrumentos jurídicos mencionados.

ii. Alteração, em cada revisão, de todos os parâmetros constantes na planilha.

O Contrato 165/2015 prevê a possibilidade de realização de revisões contratuais nas seguintes hipóteses:

- a) A qualquer tempo, no caso de ocorrência de algum evento que desequilibre a equação econômica financeira do Contrato (Cláusula 10); ou
- b) A cada dois anos, ou quando o desequilíbrio econômico financeiro ultrapassar o patamar de dez por cento, tendo como base o estudo constante no Anexo VIII do Edital (Cláusula 5.4); ou

O item 'a)' caracteriza-se como revisão extraordinária, a qual, segundo Vasconcelos (2008)¹⁰ “ocorre sempre que houver qualquer evento extraordinário, imprevisível ou previsível, porém de consequências incalculáveis – ou seja, no âmbito da álea extraordinária – que desequilibre economicamente e financeiramente o contrato de concessão”.

¹⁰ VASCONCELOS, Adalberto Santos de. **O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias federais no Brasil**. 2008. 157 f. Monografia (Especialização em Controle Externo) – Instituto Serzerdello Corrêa, Brasília, DF, 2008. p. 67.

Já o item 'b)' refere-se à revisão periódica (ou ordinária). A revisão periódica é conceituada por Vasconcelos (2008)¹¹ da seguinte forma:

A revisão periódica, com reflexo no valor da tarifa, ocorre em períodos ajustados contratualmente, geralmente a cada 3, 4 ou 5 anos. A Lei n.º 8.987/95 trata da revisão, entre outros, nos artigos 9º, § 2º, 18, inciso VIII, e 23, inciso IV.

Na revisão periódica, o poder concedente reavalia os encargos em confronto com o retorno financeiro da concessão, nos termos acordado contratualmente, a fim de corrigir qualquer desequilíbrio verificado, ajustando o valor da tarifa de prestação de serviço público. Assim, como haverá modificação no valor tarifário, é a revisão periódica o momento mais propício ao repasse de ganho de produtividade aos usuários.

Assim, na revisão periódica serão corrigidos quaisquer desequilíbrios verificados, bem como repassados eventuais ganhos de produtividade por parte da Concessionária aos usuários.

No caso de serviço de transporte, os itens mais usuais de serem corrigidos na revisão periódica, pois são de fácil verificação, são a demanda e a quilometragem (desde que o contrato não tenha alocado expressamente esses riscos a uma das partes).

Nota-se que no Contrato 165/2015 o risco de demanda não foi expressamente alocado a nenhuma das partes. Assim, como existe essa previsão da revisão periódica, pode-se dizer que o risco de demanda é compartilhado, sendo que a Concessionária arcará com eventual queda de demanda (ou se beneficiará caso haja uma elevação) por dois anos ou até alcançar o patamar de dez por cento. Após isso, haverá a revisão e a Prefeitura deverá reequilibrar a equação econômico financeira, ajustando a demanda e a quilometragem à praticada no período mais recente (como a demanda é sazonal e varia mês a mês, o período mais recente é o último ano).

No curso da execução contratual foram realizadas revisões em 2016, 2017 e 2019, entretanto, em todas as revisões realizadas (tanto nas periódicas quanto nas extraordinárias) procedeu-se à adequação da demanda e da quilometragem (e ainda a alteração dos valores dos insumos, conforme será visto no próximo item) o que não guarda relação com o previsto no edital/contrato.

¹¹ Ibid, p. 66.

Ora, se sempre que ocorrer algum evento que altere o equilíbrio econômico financeiro do contrato a demanda for ajustada, o risco de demanda não estará sendo compartilhado conforme prevê o contrato (a cada dois anos ou no patamar de dez por cento).

Assim, quando a revisão for motivada pela ocorrência de um **evento extraordinário**, imprevisível ou previsível, porém de consequências incalculáveis (revisão extraordinária), deverá ocorrer o ajuste **apenas no item que motivou a revisão, permanecendo os demais inalterados**.

Já no momento da ocorrência de alguma hipótese ensejadora da revisão periódica (ordinária), aí sim poderão ser revistos quaisquer encargos que porventura estejam desequilibrando, do ponto de vista econômico financeiro, o contrato (salvo os componentes sujeitos ao reajuste – preços dos insumos – pois esses consideram-se atualizados com a aplicação da fórmula paramétrica, conforme será detalhado no item 'c)').

Desta forma, verifica-se que devem ser tratadas de forma distinta as revisões ordinárias e as extraordinárias, o que não aconteceu nas revisões extraordinárias realizadas no contrato até o momento.

- iii. Atualização, em cada revisão, dos preços de cada item da planilha, passando-se a considerar os constantes nas notas fiscais apresentadas.

O reajuste da tarifa está previsto no item 5.3 do Contrato. Tal item estabelece que ele será anual, tendo como data-base o mês de janeiro.

O reajuste tarifário dar-se-á por meio da fórmula paramétrica elaborada de forma a representar os custos do serviço, conforme Cláusula 5.10 do Contrato. Tal previsão está alinhada com as melhores práticas de reajustamento de contratos de concessão, conforme se pode verificar nas palavras de Vasconcelos (2008)¹²:

Diante do fato de o reajuste ter por objetivo a preservação do valor inicial da tarifa contratada, em face da deterioração do valor da moeda, entende-se que, sempre que possível, o **reajuste deve-se dar por meio de algum índice que reflita a variação do custo do serviço concedido, evitando-**

¹² Ibid, p. 66.

se índice gerais de preços ou índices vinculados à variação cambial, pois tais índices poderão ensejar um desequilíbrio econômico-financeiro no contrato durante o período de execução da concessão. (grifo nosso)

Desta forma, quando da aplicação da fórmula paramétrica prevista, deve-se considerar que os valores dos insumos estão atualizados, salvo no caso de ocorrência de algum evento álea extraordinária (evento imprevisível ou previsível, porém de consequências incalculáveis), que, devidamente comprovado, afete o valor de determinado item da planilha de forma a provocar um desequilíbrio contratual a uma das partes, caso em que deverá ser concedida a revisão extraordinária.

Entretanto, em vez de se aplicar anualmente a fórmula paramétrica para adequar a tarifa à variação inflacionária nos custos dos insumos que compõem o serviço, o que era feito, sempre que realizada uma revisão tarifária (2016, 2017 e 2019), era uma reprecificação dos insumos com base em notas fiscais apresentadas pela Concessionária, o que desobedece ao contrato.

Desta forma, tendo em vista que as revisões realizadas não obedeceram, nos três pontos acima relatados, o previsto no contrato, foi desenvolvido, por esta área técnica, um estudo para verificar qual deveria ser o comportamento da tarifa do início do contrato até a presente data, tratando todos os reajustes e revisões conforme estabelecem as diretrizes contratuais.

Neste estudo, foi elaborada uma planilha simplificada, na qual os custos foram resumidos em: custos variáveis (R\$ por KM), custos fixos operacionais (R\$ por ônibus operacional) e custos fixos reserva (R\$ por ônibus reserva). Esses custos foram atualizados anualmente pelo índice encontrado na aplicação da fórmula paramétrica prevista no Contrato (cálculo dos índices elaborados no Apêndice 170/2019). Dessa forma, o percentual encontrado na fórmula paramétrica será aplicado apenas sobre os custos do serviço, e não sobre o valor da tarifa¹³, pois este valor será obtido pela divisão do custo total pela demanda equivalente.

As demais variáveis foram alteradas a cada revisão (ordinária ou extraordinária) realizada.

¹³ Nos anos que ocorrerem apenas o reajuste, como as demais variáveis permanecerão constantes, o de reajuste tarifário será o percentual encontrado na fórmula paramétrica.

Assim, proceder-se-á aos reajustes/revisões ocorridos ano a ano, destacando as alterações realizadas:

- Reajuste/Revisão janeiro de 2016

Neste ano foram realizados um reajuste e uma revisão periódica, porém, com os equívocos já relatados anteriormente (neste caso os do item 'i' e 'iii').

Neste item utilizaram-se os valores constantes no Anexo VIII do Edital como referência, atualizando os custos com o índice encontrado na fórmula paramétrica prevista no contrato, e alterando a demanda e a quilometragem conforme a praticada nos últimos doze meses (jan. a dez. 2015)¹⁴.

Após isso, foi realizado o cálculo da nova tarifa, conforme tabela abaixo:

INSUMOS	Valores Constante ANEXO VIII do Edital	Reajuste / Revisão Jan. 2016
Percentual Reajuste Tarifário		8,13%
(TR) - Tarifa Reajuste	R\$ 2,25	R\$ 2,49
(TA) - Tarifa Ajustada	R\$ 2,25	R\$ 2,50
(DE) - Demanda Equivalente	1.074.457	1.054.989
(RT) - Receita Total = (TA) x (DE)	R\$ 2.417.528,25	R\$ 2.637.472,50
(CV) - Custo Variável R\$/KM	R\$ 1,54	R\$ 1,66
(CFO) - Custo Fixo Operacional R\$/ônibus	R\$ 19.606,87	R\$ 21.200,91
(CFV) - Custo Fixo Reserva R\$/ônibus	R\$ 2.875,42	R\$ 3.109,19
(KM) - Quilometragem	427.361,22	433.430,00
(FO) - Frota Operacional	80	80
(FR) - Frota Reserva	10	10
(CVT) - Custo Variável Total = (CV) x (KM)	R\$ 656.426,83	R\$ 719.873,83
(CFOT) - Custo Fixo Operacional Total = (CFO) x (FO)	R\$ 1.568.549,60	R\$ 1.696.072,68
(CFRT) - Custo Fixo Reserva Total = (CFV) x (FR)	R\$ 28.754,20	R\$ 31.091,92
(CFT) - Custo Fixo Total = (CFOT) + (CFRT)	R\$ 1.597.303,80	R\$ 1.727.164,60
(CTSI) - Custo Total Sem Imposto = (CVT) + (CFT)	R\$ 2.253.730,63	R\$ 2.447.038,43
(I) - Imposto Sobre a Receita Total	7%	7%
Custo total = (CTSI) + [(I) x (RT)]	R\$ 2.422.957,61	R\$ 2.631.661,51

¹⁴ Anexo 1704/2019

Assim, verifica-se que a tarifa deveria ser a de R\$ 2,50 ao invés de R\$ 2,55 que foi a fixada.

Essa diferença de R\$ 0,05 multiplicada pela demanda equivalente (R\$ 0,05 x 1.054.989 x 12) **evidencia que foi pago a mais no ano de 2016 o total de R\$632.993,00 (214.290,60 VRTE's¹⁵).**

- Reajuste/Revisão tarifa 2017

Neste ano foi realizado um reajuste e uma revisão extraordinária, porém, com os equívocos descritos nos itens 'i)', 'ii)' e 'iii)'

A revisão ocorrida neste ano foi decorrente de decisão judicial que determinou o fim da tarifa diferenciada para quem utilizava cartão de vale transporte. Desta forma, como a opção tomada foi a elevação das tarifas do cartão de vale transporte ao patamar da paga em dinheiro, foi necessária a realização da revisão extraordinária.

Para se ajustar apenas o item impactado, o procedimento correto é verificar qual seria a demanda equivalente, tomando como base a demanda total utilizada na revisão periódica anterior (jan. a dez. 2015), sem o desconto na passagem dado anteriormente aos passageiros que utilizavam o cartão de vale transporte.

Após isso, foi realizado o cálculo da nova tarifa, conforme tabela abaixo:

INSUMOS	Valores - janeiro de 2016	Reajuste / Revisão 2017
Percentual Reajuste Tarifário		4,91%
(TR) - Tarifa Reajuste	R\$ 2,49	R\$ 2,46
(TA) - Tarifa Ajustada	R\$ 2,50	R\$ 2,45
(DE) - Demanda Equivalente	1.054.989	1.123.786
(RT) - Receita Total = (TA) x (DE)	R\$ 2.637.472,50	R\$ 2.753.275,70
(CV) - Custo Variável R\$/KM	R\$ 1,66	R\$ 1,74
(CFO) - Custo Fixo Operacional R\$/ônibus	R\$ 21.200,91	R\$ 22.241,87
(CFV) - Custo Fixo Reserva R\$/ônibus	R\$ 3.109,19	R\$ 3.261,85
(KM) - Quilometragem	433.430,00	433.430,00
(FO) - Frota Operacional	80	80

¹⁵ VRTE 2016 R\$ 2,9539, Disponível em: https://internet.sefaz.es.gov.br/informacao/indices_vrte.php, Acesso em 24/06/2019.

(FR) - Frota Reserva	10	10
(CVT) - Custo Variável Total = (CV) x (KM)	R\$ 719.873,83	R\$ 755.219,64
(CFOT) - Custo Fixo Operacional Total = (CFO) x (FO)	R\$ 1.696.072,68	R\$ 1.779.349,85
(CFRT) - Custo Fixo Reserva Total = (CFV) x (FR)	R\$ 31.091,92	R\$ 32.618,53
(CFT) - Custo Fixo Total = (CFOT) + (CFRT)	R\$ 1.727.164,60	R\$ 1.811.968,38
(CTSI) - Custo Total Sem Imposto = (CVT) + (CFT)	R\$ 2.447.038,43	R\$ 2.567.188,02
(I) - Imposto Sobre a Receita Total	7%	7%
Custo total = (CTSI) + [(I) x (RT)]	R\$ 2.631.661,51	R\$ 2.759.917,32

Desta forma, com o reajuste nos custos e a adequação da demanda equivalente a tarifa deveria ser de R\$ 2,45, entretanto foi fixada em R\$ 2,65.

Essa diferença de R\$ 0,20 multiplicada pela demanda equivalente (R\$ 0,20 x 1.123.786 x 12), **evidencia que foi pago a mais no ano de 2017 o total de R\$ 2.697.086,00 (846.410,68 VRTE's¹⁶).**

- Reajuste/Revisão janeiro de 2018

Em 2018, foi realizado apenas um reajustamento dos preços, utilizando a fórmula paramétrica, tendo em vista que no ano anterior ocorreu uma revisão geral da planilha.

Entretanto, seguindo a sequência correta dos trâmites previstos no contrato, em 2018 deveria ter sido realizado o reajuste anual, bem como a revisão periódica, tendo em vista ter transcorrido o período de dois anos da última.

Em relação ao reajuste deste ano, deve ser detalhado o procedimento realizado para se encontrar o percentual de variação salarial dos empregados. Isso porque, neste ano, ocorreu um ajuste na data-base da Convenção Coletiva da Categoria, alterando-a de maio para janeiro. Assim, excepcionalmente, a variação salarial foi afetada por dois reajustes neste período, um aumento de 4,5% em maio de 2017 e outro de 4,5% em janeiro de 2018.

Em relação ao reajuste concedido em maio de 2017, não há dúvidas que ele deve ser integralmente considerado na variação. Entretanto, o concedido em janeiro de

¹⁶ VRTE 2017 R\$ 3,1865, Disponível em: https://internet.sefaz.es.gov.br/informacao/indices_vrte.php, Acesso em 24/06/2019

2018 merece um detalhamento, pois ele deverá ser rateado entre as partes conforme impacto suportado por cada um.

O “equilíbrio inicial do contrato” era o seguinte: a Concessionária tinha sua tarifa reajustada em janeiro de cada ano, com o impacto do reajuste salarial da categoria concedido em **maio do ano anterior**. Assim, ela se mantinha alinhada com o salário da categoria apenas até maio de cada ano e, a partir deste mês, quando o salário da categoria era reajustado, ela suportava essa alta até janeiro do ano posterior, isso é, por oito meses (maio a dezembro).

Com a antecipação da data-base para janeiro, a variação salarial no ano de 2018, a ser considerada na fórmula paramétrica de reajuste, foi composta por dois aumentos de 4,5% cada, conforme já detalhado acima. Se esses aumentos fossem inseridos de forma integral na fórmula paramétrica, os usuários passariam a arcar com uma tarifa que foi elevada por dois reajustes salariais no mesmo ano e a Concessionária iria se beneficiar, pois, ao contrário do que acontecia anteriormente, já iniciará o ano com o salário que será praticado durante todo o período (jan. a dez.).

Assim, para se equilibrar o contrato, deve ser incorporado na tarifa apenas 1/3 (referente ao período de jan a 30 de abril) do reajuste (1,5%), pois o restante deverá ser arcado pela Concessionária, pois, desde o início do contrato (equilíbrio contratual) ela arcava com oito meses (2/3 do ano) de salários reajustados sem a respectiva elevação na tarifa.

Dessa forma, além de reajustar os custos (variáveis e fixos) no índice apurado na fórmula paramétrica, procedeu-se ao ajuste da demanda equivalente, e da quilometragem total percorrida¹⁷, aos efetivamente realizados nos últimos 12 meses (ano de 2017), resultando no seguinte cálculo:

INSUMOS	Tarifa 2017	Reajuste / Revisão Jan. 2018
Percentual Reajuste Tarifário		5,60%
(TR) - Tarifa Reajuste	R\$ 2,46	R\$ 2,90
(TA) - Tarifa Ajustada	R\$ 2,45	R\$ 2,90

¹⁷ Anexo 1704/2019.

(DE) - Demanda Equivalente	1.123.786	971.371
(RT) - Receita Total = (TA) x (DE)	R\$ 2.753.275,70	R\$ 2.816.975,90
(CV) - Custo Variável R\$/KM	R\$ 1,74	1,840
(CFO) - Custo Fixo Operacional R\$/ônibus	R\$ 22.241,87	R\$ 23.487,42
(CFV) - Custo Fixo Reserva R\$/ônibus	R\$ 3.261,85	R\$ 3.444,52
(KM) - Quilometragem	433.430,00	383.143,00
(FO) - Frota Operacional	80	80
(FR) - Frota Reserva	10	10
(CVT) - Custo Variável Total = (CV) x (KM)	R\$ 755.219,64	R\$ 704.983,77
(CFOT) - Custo Fixo Operacional Total = (CFO) x (FO)	R\$ 1.779.349,85	R\$ 1.878.993,44
(CFRT) - Custo Fixo Reserva Total = (CFV) x (FR)	R\$ 32.618,53	R\$ 34.445,17
(CFT) - Custo Fixo Total = (CFOT) + (CFRT)	R\$ 1.811.968,38	R\$ 1.913.438,61
(CTSI) - Custo Total Sem Imposto = (CVT) + (CFT)	R\$ 2.567.188,02	R\$ 2.618.422,38
(I) - Imposto Sobre a Receita Total	7%	7%
Custo total = (CTSI) + [(I) x (RT)]	R\$ 2.759.917,32	R\$2.815.610,69

Dessa forma, verifica-se que após a realização do reajuste/revisão de janeiro de 2018 a tarifa que deveria ser fixada era de R\$ 2,90, entretanto foi fixado um valor inferior, qual seja, R\$ 2,85.

Essa diferença de R\$ 0,05 multiplicada pela demanda equivalente (R\$ 0,05 x 971.371 x 12), **evidencia que foi pago a menor no ano de 2017 o total de R\$ 582.823,00 (-178.091,73 VRTE's¹⁸).**

- Reajuste janeiro de 2019

Em 2019, foi realizada revisão periódica de todos os itens da planilha, incorrendo-se nos equívocos relatados nos itens 'ii' e 'iii'.

Apesar de na revisão periódica já haver um ajuste na demanda, foi apresentado também um argumento de que houve uma ampliação das gratuidade concedidas aos deficientes.

Entetanto, tal argumento não deve prosperar. Isso porque, apesar de no início do contrato a Lei Orgânica prever a concessão de gratuidade apenas aos deficientes

¹⁸ VRTE 2018 R\$ 3,2726, Disponível em: https://internet.sefaz.es.gov.br/informacao/indices_vrte.php, Acesso em 24/06/2019

incapacitados para o trabalho, na prática, como esse trecho da Lei Orgânica não estava regulamentado, a gratuidade era concedida a qualquer deficiente.

Ao longo do Contrato foi editado o Decreto 19.413/2016 (Anexo 1705/2019), que regulamentou o termo “deficientes incapacitados para o trabalho”, restringindo as gratuidades.

Posteriormente foi promulgada a Emenda 26/2018 à Lei Orgânica Municipal, que tornou sem efeito os dispositivos do Decreto 19.413/2016 que limitavam a concessão de gratuidades à alguns tipos de deficiências, fazendo com que a concessão de gratuidades aos deficientes retornasse àquela existente no início do contrato.

Diante do narrado, não se pode aceitar o argumento da Concessionária de que a Emenda 26/2018 seria um evento capaz de deflagrar uma revisão extraordinária, tendo em vista que não gerou fato novo, desconhecido na época da assinatura do contrato, mas apenas retornou uma situação que já acontecia no início da execução dos serviços concedidos.

Assim, seguindo a sequência correta dos trâmites previstos no contrato, em 2019 deve ser aplicado apenas o reajuste anual, sendo o cálculo o seguinte:

INSUMOS	Tarifa 2018	Reajuste / Revisão Jan. 2019
Percentual Reajuste Tarifário		5,27%
(TR) - Tarifa Reajuste	R\$ 2,90	R\$ 3,05
(TA) - Tarifa Ajustada	R\$ 2,90	R\$ 3,05
(DE) - Demanda Equivalente	971.371	971.371
(RT) - Receita Total = (TA) x (DE)	R\$ 2.816.975,90	R\$ 2.962.681,55
(CV) - Custo Variável R\$/KM	1,840	1,937
(CFO) - Custo Fixo Operacional R\$/ônibus	R\$ 23.487,42	24.725,20
(CFV) - Custo Fixo Reserva R\$/ônibus	R\$ 3.444,52	R\$ 3.626,04
(KM) - Quilometragem	R\$383.143,00	R\$ 383.143,00
(FO) - Frota Operacional	80	80
(FR) - Frota Reserva	10	10
(CVT) - Custo Variável Total = (CV) x (KM)	R\$ 704.983,77	R\$ 742.136,42
(CFOT) - Custo Fixo Operacional Total = (CFO) x	R\$ 1.878.993,44	R\$ 1.978.016,40

(FO)		
(CFRT) - Custo Fixo Reserva Total = (CFV) x (FR)	R\$ 34.445,17	R\$ 36.260,43
(CFT) - Custo Fixo Total = (CFOT) + (CFRT)	R\$ 1.913.438,61	R\$ 2.014.276,82
(CTSI) - Custo Total Sem Imposto = (CVT) + (CFT)	R\$ 2.618.422,38	R\$ 2.756.413,24
(I) - Imposto Sobre a Receita Total	7%	7%
Custo total = (CTSI) + [(I) x (RT)]	R\$2.815.610,69	R\$ 2.963.800,95

Dessa forma, verifica-se que após a realização do reajuste/revisão de janeiro de 2019 a tarifa que deveria ser fixada era de R\$ 3,05, entretanto, foi fixado um valor inferior, qual seja, R\$ 3,00.

Além dessa diferença de R\$ 0,05 entre a tarifa técnica e a fixada, neste ano de 2019 a tarifa foi alterada apenas no mês de março, sendo que a data-base para o reajuste é o mês de janeiro.

Assim, para o cálculo do valor pago a menor, considera-se que de janeiro a março a tarifa, que foi de R\$ 2,85, deveria ser de R\$ 3,05, ou seja uma diferença negativa de R\$ 0,20. A partir de abril, após o reajuste, a diferença negativa passa a ser de R\$ 0,05.

Dessa forma, até a presente data, junho de 2019, o valor pago a menor foi de R\$ 0,20 x 971.371 (demanda mensal equivalente) x 3 (meses de janeiro a março) = R\$ 582.822,60.

De abril a junho o cálculo é o seguinte: R\$ 0,05 x 971.371 (demanda mensal equivalente) x 3 (meses de abril a junho) = R\$ 145.706,00.

Caso essa tarifa (R\$ 3,00) permaneça até o final do ano, o valor pago a menor no ano de 2019 se elevará em mais R\$ 291.411,00 (R\$ 0,05 x 971.371 x 12).

Assim, se a tarifa continuar defasada até o final de 2019 o déficit no ano será de R\$582.822,60 + R\$ 145.706,00 + R\$ 291.411,00 = **R\$ 1.019.939,60 (- 298.079,78 VRTE's¹⁹)**.

Tendo em vista o exposto, conclui-se que a tarifa técnica deveria ser de R\$ 3,05, entretanto, considerando os saldos acumulados de 2016 até a presente data,

¹⁹ VRTE 2019 R\$ 3,4217, Disponível em: https://internet.sefaz.es.gov.br/informacao/indices_vrte.php, Acesso em 24/06/2019

conclui-se que a Concessionária recebeu **584.529,25 VRTE's (+ 214.290,60 + 846.410,68 - 178.091,73 - 298.079,78)** a mais do que deveria.

A análise da evolução dos valores da tarifa permite constatar que este saldo de 584.529,25 VRTE's pago a mais pelos usuários foi ocasionado pelo fato de os reajustes concedidos em janeiro de 2016 e em dezembro de 2016 e válido a partir de janeiro de 2017 terem sido superiores aos devidos caso os dispositivos contratuais tivessem sido obedecidos.

2.8.4 Causas

2.8.4.1 Deficiência de controles

Apesar da Lei Complementar 79/2014, em seu art. 12, XII, estabelecer que é atribuição da Secretaria de Transporte, Trânsito e Segurança Pública preservar o equilíbrio econômico financeiro da tarifa, a entidade não contestou os cálculos a maior apresentados pela Concessionária nos reajuste de jan. 2016 e jan. 2017.

2.8.5 Efeitos

2.8.5.1 Fixação de tarifa em valor superior ao necessário para o equilíbrio contratual.

2.8.6 Evidências

Decreto Mun. n. 10.221_2004 (ANEXO 01803/2019-1)

Lei Complementar n. 79_2014 (ANEXO 01803/2019-1)

Edital 2_2015 (Anexos II, e IV a IX) (ANEXO 01667/2019-4)

Estudo Consorci p reeq econ finan (ANEXO 01702/2019-2)

Contrato 165/2015 (ANEXO 01703/2019-7)

Reajuste 2016 1 (ANEXO 01691/2019-8)

Reajuste 2016 2 (ANEXO 01692/2019-2)

Reajuste 2017 1 (ANEXO 01693/2019-7)

Reajuste 2017 2 (ANEXO 01694/2019-1)

Reajuste 2017 3 (ANEXO 01695/2019-6)

Reajuste 2017 4 ata (ANEXO 01696/2019-1)

Reajuste 2018 1 (ANEXO 01697/2019-5)

Reajuste 2018 2 ata (ANEXO 01698/2019-1)

2.8.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Foi dado conhecimento do presente achado, por meio de ofício de submissão e reunião realizada na sede da Prefeitura Municipal de Colatina, com a presença do Prefeito Municipal, representantes da Procuradoria e da Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública. Apesar disso, o gestor optou por não se manifestar.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.8.8 Proposta de encaminhamento

2.8.8.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado. Ao final do processo, caso sejam mantidas as irregularidades, que seja aplicada multa, nos termos do art. 389, do RITCEES.

Responsável	RENANN BRAGATTO GON
CPF	092.762.917-84
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Secretário Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública 13/10/2014 a 01/04/2016.
Conduta	Não apontar, no estudo apresentado ao Conselho Tarifário, conforme relatado na ata da reunião que autorizou o reajuste de janeiro de 2016 (Anexo 1692/2019), inconsistências existentes no pedido de reajuste/revisão apresentado pela Concessionária.
Nexo de causalidade	Tal conduta possibilitou a fixação de uma tarifa maior que devida para o ano de 2016, tendo em vista que seu parecer técnico não apontou os equívocos na metodologia apresentada pela Concessionária.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	CARLOS EDUARDO MESSA BARBOSA
CPF	056.381.247-80
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Secretário Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública 02/04/2016 a 31/12/2016.
Conduta	Não apontar inconsistências existentes no pedido de reajuste/revisão apresentado pela Concessionária em dezembro de 2016.
Nexo de causalidade	Tal conduta possibilitou a fixação de uma tarifa maior que a técnica para o ano de 2017, tendo em vista que não apontou o equívoco na metodologia.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável realizar um estudo, independente do apresentado pela Concessionária, para apurar qual seria o percentual de reajuste tarifário. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser

	citado a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de pena de multa.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.
Orgão	CONSORCIO NOROESTE CAPIXABA
CNPJ	07.064.289/0001-51
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Conduta	Elaborar pedido de reajuste/revisão em desacordo com as diretrizes previstas no Contrato.
Nexo de causalidade	Tal conduta foi fundamental para ocorrência da irregularidade, tendo em vista que o estudo elaborado pela Concessionária serviu como base para a precificação das tarifas praticadas no ano de 2016 e de 2017.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

3 ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES

Não foram obtidos achados não decorrentes da investigação das questões apresentadas na seção 1.3.

4 CONCLUSÃO

4.1 Síntese dos fatos apurados

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades decorrentes da investigação das questões Q3 e Q5, formuladas para a fiscalização aqui relatada.

Foram realizadas as seguintes constatações:

A1(Q1) - Exigência de item de qualificação técnica sem motivação, capaz de reduzir a competitividade do certame.

A2(Q1) - Índice contábil sem justificativa.

A3(Q1) - Utilização de critérios, para avaliação e julgamento das propostas técnicas, que podem ter comprometido o caráter competitivo do certame licitatório.

A4(Q1) - Adoção de critérios indevidos para pontuação de proposta técnica.

A5(Q1) - Direcionamento em licitação por meio de critério de qualificação técnica.

A6(Q1) - Valoração desproporcional da proposta técnica.

A7(Q4) - Fragilidades na fiscalização do contrato.

A8(Q2) - Reajuste tarifário realizado com metodologia distinta da prevista contratualmente.

4.2 Posicionamento da equipe

Procedida a fiscalização, com base nas questões definidas na matriz de planejamento, verificaram-se impropriedades quanto ao descumprimento de mandamentos legais e jurisprudenciais e de obrigações editalícias e contratuais, conforme relatado nos Itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 e 2.8.

Em relação às questões da auditoria, é importante registrar de forma sucinta a situação encontrada pela equipe, como segue:

Q1 - O edital, procedimento licitatório e o contrato foram elaborados, e efetivados, de acordo com os preceitos legais e jurisprudenciais?

Na análise, foi verificado que o edital foi elaborado sem observar preceitos legais, bem como procedimentos jurisprudenciais pacificados.

Dessa forma, foram identificados os seguintes achados, relacionados a esta questão:

- A1 - Exigência de item de qualificação técnica sem motivação, capaz de reduzir a competitividade do certame;
- A2 - Índices contábeis sem justificativa;

- A3 - Utilização de critérios, para avaliação e julgamento das propostas técnicas, que podem ter comprometido o caráter competitivo do certame licitatório;
- A4 - Adoção de critérios indevidos para pontuação da proposta técnica;
- A5 - Direcionamento em licitação por meio de critérios de qualificação técnica;
- A6 - Valoração desproporcional de proposta técnica.

Q2 - Os reajustes tarifários realizados obedeceram aos preceitos legais e aos comandos contratuais?

Em relação a esta questão, verificou-se que, especialmente em relação ao Contrato 165/2015, não foram obedecidos os procedimentos estabelecidos para a realização de reajuste tarifários, o que ocasionou alterações tarifárias em percentuais distintos dos devidos.

Foi verificada, também, a ocorrência de eventos que afetaram o equilíbrio econômico financeiro do contrato, os quais não receberam o devido tratamento, em obediência às normas legais e contratuais.

Tendo em vista o exposto, identificou-se o seguinte achado:

- A8 - Aplicação de índice de reajuste/revisão da tarifa em percentuais distintos dos devidos.

Deve ser destacado que o achado A8 concluiu um recebimento a maior por parte da Concessionária, tendo em vista as tarifas de 2016 e 2017 terem sido fixadas em valores superiores aos devidos, no montante de 584.529,25 VRTE's, valor este que deverá ser ressarcido aos usuários do serviço com, por exemplo, desconto nas próximas tarifas, ou a realização de investimentos para a melhoria da qualidade do serviço prestado.

Q3 - Foram realizados os investimentos na frota previstos contratualmente?

Não foram verificadas irregularidades nesta questão. Isso porque a frota utilizada pela concessionária na prestação do serviço está atendendo às especificações contidas no Contrato 165/2015, mais precisamente em relação à idade média (7 anos) e máxima dos ônibus (12 anos) (Anexo 1811/2019).

Q4 – As metas e os indicadores de desempenho do contrato estão sendo acompanhados pela Prefeitura?

Constatou-se que a Prefeitura realiza um acompanhamento dos indicadores de qualidade, entretanto falha em determinados quesitos de fiscalização acerca do serviço.

Dessa forma, tendo em vista a fragilidade da fiscalização empreendida pela Prefeitura em alguns quesitos, foi elaborado o seguinte achado:

- A7 – Fragilidade na fiscalização do contrato.

Q5 – A Prefeitura criou e está fiscalizando o fundo previsto para receber as receitas provenientes da comercialização de publicidade nos ônibus?

Em relação a esta questão, não foram verificadas irregularidades. Conforme se pode verificar no Anexo 1810/2019, o fundo foi criado e os recursos obtidos com a publicidade estão sendo devidamente depositados. Já os documentos constantes no Anexo 1809/2019 demonstram que a Prefeitura realiza os procedimentos de fiscalização previstos no Contrato. Importante destacar que até a data da presente auditoria só foram realizados aportes ao fundo, não tendo sido efetivado nenhum gasto para o alcance do seu objeto.

5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto, a equipe de fiscalização propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos.

5.1 A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado. Ao final do processo, caso sejam mantidas as irregularidades, que seja aplicada multa, nos termos do art. 389, do RITCEES, aos responsáveis abaixo:

Responsável	Achado
<p>LEONARDO DEPTULSKI 658.687.067-49 Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016</p> <p>SANTINA BENEZOLI SIMONASSI 526.696.707-25 Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade</p> <p>VICTOR ARAUJO VENTURI 030.499.416-26 Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade</p>	<p>A1 (Q1) - Exigência de item de qualificação técnica sem motivação, capaz de reduzir a competitividade do certame.</p>
<p>LEONARDO DEPTULSKI 658.687.067-49 Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016</p> <p>SANTINA BENEZOLI SIMONASSI 526.696.707-25 Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade</p> <p>VICTOR ARAUJO VENTURI 030.499.416-26 Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade</p>	<p>A2 (Q1) - Índice contábil sem justificativa.</p>
<p>LEONARDO DEPTULSKI 658.687.067-49 Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016</p> <p>SANTINA BENEZOLI SIMONASSI 526.696.707-25 Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade</p>	<p>A3 (Q1) - Utilização de critérios, para avaliação e julgamento das propostas técnicas, que podem ter comprometido o caráter competitivo do certame licitatório.</p>

<p>VICTOR ARAUJO VENTURI 030.499.416-26 Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade</p>	
<p>LEONARDO DEPTULSKI 658.687.067-49 Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016 SANTINA BENEZOLI SIMONASSI 526.696.707-25 Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade VICTOR ARAUJO VENTURI 030.499.416-26 Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade</p>	<p>A4 (Q1) - Adoção de critérios indevidos para pontuação de proposta técnica.</p>
<p>LEONARDO DEPTULSKI 658.687.067-49 Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016 SANTINA BENEZOLI SIMONASSI 526.696.707-25 Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade VICTOR ARAUJO VENTURI 030.499.416-26 Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade</p>	<p>A5 (Q1) - Direcionamento em licitação por meio de critério de qualificação técnica.</p>
<p>LEONARDO DEPTULSKI 658.687.067-49 Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016 SANTINA BENEZOLI SIMONASSI 526.696.707-25 Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade VICTOR ARAUJO VENTURI 030.499.416-26 Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade</p>	<p>A6 (Q1) - Valoração desproporcional da proposta técnica.</p>

Sugere-se a esta Corte de Contas que seja determinada a citação dos responsáveis nos termos do artigo 288, VIII, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão do achado de fiscalização apontado. Ao final do processo, caso sejam mantidas as irregularidades, que seja aplicada multa, nos termos do art. 389, do RITCEES.

Responsável	Achado
CARLOS EDUARDO MESSA BARBOSA 056.381.247-80 Secretário Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública 02/04/2016 a 31/12/2016 CONSORCIO NOROESTE CAPIXABA 07.064.289/0001-51 RENANN BRAGATTO GON 092.762.917-84 Secretário Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública 13/10/2014 a 01/04/2016	A8 (Q2) - Reajuste tarifário realizado com metodologia distinta da prevista contratualmente.

5.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Sugere-se que seja expedida citação ao Responsável, para que realize uma efetiva fiscalização nos termos detalhados no item 2.7.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Colatina 27.165.729/00017-4	A7 (Q4) - Fragilidades na fiscalização do contrato.

Vitória - ES, 15 de julho de 2019

(assinado digitalmente)

HENRIQUE RODRIGUES FASSBENDER DE REZENDE

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203681

(assinado digitalmente)

NELSON CARLOS DA SILVA LAMPERT

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203550

Supervisão:

(assinado digitalmente)

GUILHERME ABREU LIMA E PEREIRA

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203089

APÊNDICE A - ROL DE RESPONSÁVEIS

Responsável	Cargo	CPF/CNPJ
Victor Araujo Venturi	Presidente de Comissão Especial de Licitação 05/05/2015 - em atividade	030.499.416-26
Santina Benezoli Simonassi	Procuradora Geral Municipal 23/05/1994 - em atividade	526.696.707-25
Leonardo Deptulski	Prefeito Municipal 01/01/2013 a 31/12/2016	658.687.067-49
Renann Bragatto Gon	Secretário Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública 13/10/2014 a 01/04/2016	092.762.917-84
Carlos Eduardo Messa Barbosa	Secretário Municipal de Transporte, Trânsito e Segurança Pública 02/04/2016 a 31/12/2016	056.381.247-80
Consortio Noroeste Capixaba		07.064.289/0001-51
Prefeitura Municipal de Colatina		27.165.729/00017-4