

Belo Horizonte, 01 de Junho de 2016.

Assunto: Processo Administrativo nº 0888/2015, CP nº 003/2015

Senhor Presidente,

Em virtude do feriado de Corpus Christi, os escritórios da PLANUM não funcionaram na quinta-feira, dia 25/05, nem na sexta-feira, 26/05, retomando as atividades normais nesta segunda-feira.

Assim, na segunda-feira, 30 de maio de 2016, soube do conteúdo da Ata de Reunião interna da Comissão Permanente de Licitação, realizada no dia 25 deste mês e ano, para análise dos documentos de habilitação dos licitantes.

Inabilitadas todas as licitantes, foi concedido prazo comum de 08 dias para reapresentarem os documentos pendentes, na forma do art. 48, §3º da Lei 8.666/93. A Viação Presidente Ltda. e a Estrela de Minas Transporte e Turismo Ltda. aproveitaram a oportunidade e as demais concorrentes não.

A ata informa a remessa dos documentos à minha análise prévia, sobretudo a metodologia de execução das empresas (subitem 5.5.3 e Anexo XVI do edital). Relata que a PLANUM emitiu parecer técnico aconselhando a inabilitação das proponentes Transporte Urbano São Miguel de Resende Ltda., Empresa Valadarense de Transportes Coletivos Ltda. e Turin Transportes Ltda. por não oferecerem nova documentação e a desqualificação da proponente Estrela de Minas Transporte e Turismo Ltda. *“por não atender as exigências editalícias, quando não desenvolveu sua metodologia”*.

Segundo o documento, a Comissão decidiu diligenciar junto à PLANUM para que ela esclareça **“OBJETIVAMENTE”** (assim mesmo, em letras garrafais), as razões pelas quais *“a metodologia proposta pela Estrela de Minas não atingiu o percentual mínimo previsto no edital conforme condições previstas no Anexo XVI”*.

Solicitou-me a descrição “*de forma pormenorizada*” da nota que poderia atingir a licitante Estrela de Minas, diante das “*variantes descritas na pág. 1396 do referido Anexo, sob as quais deveria ser contabilizada a classificação final da metodologia proposta pela licitante*”.

A CPL discorreu sobre a necessidade de motivar os atos administrativos, pois não podem ter “*valoração SUBJETIVA*” (assim mesmo, em letras garrafais). Prosseguiu expondo que “*Vale registrar que a MOTIVAÇÃO é um dos pressupostos para conferir legitimidade e legalidade ao ato da Administração Pública*” (assim mesmo, em letras garrafais).

Disse que não foram “*demonstradas, objetivamente, pela PLANUM (Contrato nº 23/14 - Tomada de Preços nº 01/14), (...) as situações apresentadas pela licitante Estrela de Minas, que implicaram na falta de capacitação técnica e, por via de consequência, na inabilitação da empresa. Desta forma a decisão da Comissão Permanente de Licitação, restou prejudicada ante a ausência de motivação para habilitar ou inabilitar a licitante no certame*”.

Mais à frente sustentou que “*a empresa PLANUM deveria analisar as informações da metodologia apresentada e pontuá-la de acordo com o edital e seus anexos de forma OBJETIVA até para que, qualquer interessado, pudesse criticar os números ali apresentados. A simples argumentação de que a empresa Estrela de Minas “teria copiado” a metodologia não é suficiente para motivar a inabilitação da empresa*” (assim mesmo, em letras garrafais).

Segundo a Comissão, todos os elementos contidos nos envelopes de habilitação foram rubricados pelos licitantes “*presentes na sessão do dia 11/04/2016*” e, assim, “*não há que se falar em “sigilo”, vez que, após a abertura dos envelopes, todos os documentos se tornaram públicos e os autos estavam com vistas franqueadas a todo e qualquer interessado, até para a instrução de eventuais recursos conforme determina a Lei de Licitações no seu art. 109, Inciso I, alínea a*”.

Determinou à PLANUM o reexame da metodologia da Estrela de Minas e o encaminhamento de “*novo parecer técnico, fundamentado e objetivo*”, para dar subsídio à sua decisão, no “*prazo limite*” encerrável em 03/06/2016.

Concluiu de forma interessante que “*Considerando que é de conhecimento desta Comissão, a existência de inquéritos relativos ao objeto deste certame, tramitando no TCE MG e na 5ª Promotoria de Justiça da Comarca local, registramos que iremos encaminhar àqueles órgãos de Controle Externo, cópia da presente ata*”

A PLANUM refreia o ímpeto de alongar-se nesta resposta para evitar conflitos com a Comissão, pois foi contratada pelo Município para **auxiliar os trabalhos** e não para criar embaraços. No entanto, esclarece que O SEU PARECER FOI PRECEDIDO DE ANÁLISE CUIDADOSA DAS METODOLOGIAS DE EXECUÇÃO DAS DUAS PROPONENTES RESTANTES E OBSERVOU ASPECTOS EXCLUSIVAMENTE TÉCNICOS, DEVIDAMENTE ARRAZOADOS.

Aceitá-lo ou não, usá-lo como base de decisão ou simplesmente ignorar o parecer é decisão privativa da Comissão. De qualquer forma, esclareço que A PLANUM DESENVOLVE ANÁLISES OPERACIONAIS E TÉCNICAS ISENTAS DE INTERFERÊNCIA EXTERNA, FUNDAMENTANDO-AS COM TOTAL FIDELIDADE ÀS DETERMINAÇÕES DO EDITAL E SEUS ANEXOS, por ela também elaborados, **embora modificado em parte pela Administração e pela consultoria jurídica contratada pelo município.**

MOTIVAR OS ATOS ADMINISTRATIVOS É OBRIGAÇÃO DA COMISSÃO, INTEGRADA POR AGENTES PÚBLICOS. Entre outras motivações, deve incluir-se a razão de não ter observado o parecer técnico, apesar das sugestões da consultoria não obrigarem os seus membros, servindo exclusivamente como referência.

No entanto, não é necessária noção técnica para verificar que, entre outras razões, a proponente Estrela de Minas foi inicialmente inabilitada por não ter proposto uma metodologia de execução (Anexo XVI do edital).

Mas, como todas as licitantes foram declaradas inabilitadas, a Comissão concedeu-lhes novo prazo para oferecerem os documentos faltantes. Apenas a Estrela de Minas e a Viação Presidente os apresentaram. Com surpresa, verifiquei que a licitante Estrela de Minas talvez tenha se aproveitado de provável **descuido de controle interno**, POIS TEVE A OPORTUNIDADE DE OBTER CÓPIA DA METODOLOGIA DA VIAÇÃO PRESIDENTE E REPRODUZI-LA LITERALMENTE, LETRA POR LETRA, DETALHE POR DETALHE, MÉTODO POR MÉTODO, COMO SE FOSSE SUA.

Essa **proposta operacional** (metodologia de execução dos serviços) é desenvolvida por cada uma das licitantes conforme o potencial, experiência, expertise, linguagem e forma de expressão peculiares e próprias. **A possibilidade estatística de as duas serem absolutamente semelhantes é igual a zero**, como descrevo abaixo.

O método de desenvolvimento da proposta operacional é uma generalização do antigo método da *Urban Transportation Planning System - UTPS* e de métodos semelhantes. Por essa metodologia, são múltiplos os caminhamentos utilizados para a ligação de um único par de O/D (origem/destino) de serviços similares, combinados em um *link* troncal comum a todas as linhas, mesmo em situações diversas.

1. Ao se alocar demandas em *softwares* de simulação, a demanda de passageiros é distribuída entre as linhas através de métodos de simulação distintos e com dados de *input* diferenciados.

2. Há diversos *softwares* disponíveis para a elaboração desse trabalho: TRANSCAD, EMME/2, MINUTP, TRANPLAN, TRIPS, TRANUS, VISUM, BSOLT, AIMSUN, entre tantos outros capazes de promover simulações de redes de transporte. Como exemplo, temos o software Trascad, um dos mais completos e utilizados no mercado para simulação de redes de transporte público, adotando metodologias como *All or Nothing*, *Pathfinder*, *Stochastic User Equilibrium*, *Optimal Strategies*, entre outros.
3. Cada metodologia apresenta peculiaridades e altera os resultados de alocação, ainda que em variações mínimas. A título de exemplo, ao se alocar a metodologia “*All or Nothing*” que é a forma “tudo ou nada”, temos para um mesmo par O/D o uso de apenas uma solução possível de alocar a simulação, ou seja, não há a previsão estatística de se utilizar mais de um tipo de linha ao se deslocar da matriz (Anexo I e I-A do edital). Mas, mesmo nessa metodologia de alocação mais simplificada, há possibilidades infinitas de resultados de alocação por conta de variações dos dados de entrada das linhas. Essas variações podem ser mínimas, mas, sempre ocorrem.
4. Em contrapartida, ao se utilizar qualquer outra alternativa de metodologia de alocação, mais complexa em suas formas estatísticas de alocação, sempre haverá mais de um tipo de solução para um mesmo par O/D, não sendo possível a mesma alocação para redes distintas, **pois, pelas estatísticas é praticamente impossível de isso ocorrer pela quantidade de variáveis de entradas distintas.**
5. Cada proponente, ao elaborar as propostas de alocação de demandas, deve compatibilizar as velocidades médias de cada *link* em relação à velocidade dos veículos e do caminhamento a pé, considerando ainda a localização dos centroides das matrizes na rede, segundo a metodologia específica de cada licitante e de acordo com as variáveis dos *softwares* empregados e do Anexo XII do edital.

6. Como exemplo, a rede de São João del-Rei utiliza em média novecentos (900) pontos de embarque e desembarque, e esse valor pode variar para cada rede montada por cada empresa.
7. Os elementos contidos no edital compõem a maioria dos dados de entrada para a utilização de um software de simulação de rede, **mas é praticamente impossível**, sob a ótica estatística, que duas alocações de empresas distintas coincidiam em seus valores de alocação. Sempre haverá uma variação dos dados finais nas demandas finais alocadas por linha da rede simulada.
8. Toda variação na construção da rede, acaba refletindo na distribuição da demanda das matrizes alocadas, e como os softwares minimizam os custos nas alocações e fazem as distribuições diferentes por cada tipo de alocação, **elimina-se a possibilidade estatística de se obter duas alocações idênticas em simulações de empresas diferentes.**

Diante disso, recomendo à Comissão que COMPARE AS PROPOSTAS DE METODOLOGIA DAS DUAS LICITANTES AINDA EM DISPUTA. Confira o teor de cada uma, a forma de exposição das ideias, as palavras usadas, os sinais de pontuação, o desenvolvimento linguístico, lógico, técnico ou utilize qualquer método de interpretação e análise, ainda que leigo.

A Comissão irá apurar. A metodologia da Estrela de Minas é reprodução fiel, acabada, indisfarçada da metodologia da outra proponente. Para completar, sugiro a esse colegiado a realização de diligência **para indagar à proponente qual o programa (software) por ela usado na elaboração de sua metodologia.**

Segundo a lei, os documentos da licitação são públicos e acessíveis a todos os participantes e a terceiros. Mas há enorme distância entre o ato de permitir o acesso de um licitante aos documentos apresentados pelos outros e o ato de permitir que um deles obtenha cópias xerográficas e reproduza integralmente o trabalho da outra.

A COMISSÃO DE LICITAÇÃO DEVE, DE FATO, MOTIVAR TODOS OS SEUS ATOS PARA EVITAR NULIDADE. Em função disso, era seu dever conferir essas situações a partir da conclusão lançada no parecer da PLANUM, ao invés de ignorar a possível deslealdade de um licitante. Da mesma forma, A COMISSÃO NÃO PODERIA CONCLUIR, SUBJETIVAMENTE e IMOTIVADAMENTE que a empresa de consultoria deixou supostamente de explicar as causas da desconsideração da metodologia da proponente Estrela de Minas.

Baseada no PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE, cabe-lhe abrir vistas dos novos documentos apresentados por uma proponente à outra licitante, bem como dar-lhes ciência do teor da ata encaminhada à PLANUM e da resposta desta consultoria, observado o art. 4º da Lei 8.666/93.

De outro lado, acerca do PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO, desnecessário tecer maiores digressões sobre tal princípio, expresso nos artigos 3º, 41, 43, IV e 44 da Lei 8.666/93, conjugados com os artigos 4º e 14 da Lei 8.987/95. Todos abaixo transcritos:

Lei 8.666/93

*“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e **será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.**”*

Art. 41. A administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Art. 44. No julgamento das propostas, a comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta lei.

Lei 8.987/95

Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

*Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos **princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.***

Vê-se que o Município está obrigado, por norma imperativa de lei, a cumprir as regras e condições do edital, sob pena de nulidade dos atos que os contrariem e de responsabilidade dos agentes públicos.

Ainda com base nos princípios inseparável da **legalidade, não pode o Município, em hipótese alguma, deixar de cumprir ou alterar posteriormente – o que é ainda mais grave – norma, critério ou exigência que tenha constado do edital.**

Feitas estas observações iniciais e necessárias, cabe-me, também, dispor sobre outros aspectos técnicos previstos no edital e não observados pela licitante Estrela de Minas.

Observe-se que o **ANEXO XVI - CRITÉRIO DE JULGAMENTO – AVALIAÇÃO DA METODOLOGIA DE EXECUÇÃO DETERMINA:**

1. ORGANIZAÇÃO E PROGRAMAÇÃO OPERACIONAL - PLANO DE EXECUÇÃO - MÁXIMO DE 1.000 (MIL) PONTOS

A Licitante deverá demonstrar a utilização precisa dos dados da pesquisa Origem/Destino (O/D), dos dados operacionais, para carregar a rede proposta, disponibilizados nos Anexos I do Edital, comprovada através das projeções de demanda para cada linha da rede proposta. Para tal finalidade, deverão ser carregadas, na rede proposta, todas as matrizes de origem e destino apresentadas no Anexo I, e calculadas as demandas, por faixa horária, para cada uma das linhas pertencentes ao sistema licitado. É obrigatória a apresentação do caminhamento a ser executado na rede para cada par de origem e destino, diferente de zero, apresentado nas matrizes O/D, bem como a codificação adotada para a rede;

I. Organização Operacional e Programação

A organização operacional e a programação de um serviço de transporte coletivo são atividades que requerem conhecimentos técnicos específicos e que, a partir da celebração do Contrato, serão atribuições da Concessionária, observada as condições contratuais. **O presente item conterà, obrigatoriamente:**

a) **Cálculo do Tempo de Viagem**

A Licitante deverá informar o critério adotado para o cálculo dos tempos de viagem de cada linha, bem como seus respectivos valores.

b) **Alocação da Demanda**

O ponto de partida para o dimensionamento de um serviço de transporte coletivo é a distribuição da demanda pelo conjunto de linhas, a partir de informações relativas aos desejos de viagens dos usuários e seus respectivos volumes. O presente subitem destina-se a avaliar essa capacidade técnica do Licitante.

Para aferição da proposta apresentada, a Licitante deverá, obrigatoriamente, preencher e apresentar os detalhados quadros a seguir, em formato compatível com o programa MS Excel.

A EMPRESA ESTRELA DE MINAS NÃO DESENVOLVEU NENHUMA METODOLOGIA PRÓPRIA E, SIM, COPIOU A PROPOSTA DE METODOLOGIA DE OUTRA LICITANTE.

ISTO É APURADO ATRAVÉS DO DOCUMENTO DISPONIBILIZADO PELA PRÓPRIA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, RESTANDO CLARO QUE A LICITANTE COMETEU O ERRO CRASSO DE TRANSCREVER DADOS DE FROTA E FATORES DE ROTATIVIDADE DO GABARITO APRESENTADO PELA PLANUM CÓPIA DE DEMANDAS E VIAGENS PROPOSTAS PELA OUTRA LICITANTE.

NÃO HÁ COMO COMPATILIZAR OS DOIS RESULTADOS APRESENTADOS PELA LICITRANTE ESTRELA DE MINAS.

Para melhor entendimento da Comissão, esclareço o seguinte.

Fator de Rotatividade: é igual à razão entre a demanda e o número de lugares ofertados por uma determinada tecnologia veicular.

Fator de Renovação de Passageiros: é a razão entre a demanda e a ocupação máxima em uma determinada viagem.

O Fator de Renovação de Passageiros é obtido através de pesquisas de movimentação (disponibilizado no Anexo I e IA do Edital), podendo de forma simplificada ser alcançado, também, pela razão entre a demanda total de uma determinada viagem, se possível à viagem crítica, e a demanda no “trecho crítico”, particularmente quando se utiliza carregamento de rede de transporte a partir de matrizes O/D, como os dados de demanda.

O objetivo do fator de renovação de passageiros é permitir calcular a capacidade efetiva de lugares, uma vez definida a tecnologia veicular a ser utilizada. Não se pode usá-lo para calcular de forma reversa a demanda do trecho crítico, em faixas horárias desdobradas da demanda resultante do carregamento das matrizes O/D, como faz crer a assertiva da empresa Estrela de Minas.

Tais demandas, devem ser obtidas pelo fatoramento, com base em dados de variação horária, sob pena de estabelecer-se o “dilema do ovo”, que não se aplica, pois o fator de renovação de passageiros só existe se houver, a priori, a demanda total e a demanda do trecho crítico, ambas decorrentes de pesquisas de campo ou de carregamento das redes de transporte.

Da mesma forma, a demanda por faixa horária utilizada para o cálculo do número de viagens necessário deve corresponder à demanda do trecho crítico, pois o conceito técnico é o de que a demanda do trecho crítico corresponde à solicitação máxima de oferta de lugares, que uma vez suprida atende também aos demais trechos não críticos.

A demanda do trecho crítico deve ser dividida pela capacidade efetiva (capacidade nominal x fator de renovação de passageiros) possibilitando alcançar um número de viagens adequado ao perfil da demanda, eliminando a ocorrência de sobre custo em função do aumento da ociosidade decorrente do excesso de oferta, e não apenas pela capacidade nominal do veículo padrão como fez a licitante Estrela de Minas.

Só seria possível confrontar o valor real dos Fatores de Rotatividade da empresa Estrela de Minas Transporte e Turismo Ltda., se ela apresentasse – em nova diligência - o que não apresentou antes, mesmo já quando lhe foi concedido prazo complementar de 08 dias, na forma da lei.

Verifico, sem nenhuma dúvida, que os fatores de rotatividade, as viagens e a frota apresentados pela licitante são incompatíveis com as demandas constantes da proposta da outra licitante, copiada, sem sombra de dúvida, pela proponente Estrela de Minas.

Embora eu entenda que já lhe tenha sido concedido prazo para fazê-lo, e que neste momento não é possível a realização de nova diligência, porque preclusa na área administrativa, poderia ser exigido, por hipótese, da licitante, a apresentação dos seguintes dados, que seriam indispensáveis para o cálculo efetivo dos fatores de rotatividade e da frota e viagens necessárias:

Passageiro Total por linha:

Dia útil

Pico da manhã

Pico do Almoço

Pico da Tarde

Sábado

Domingo

Passageiro do Trecho crítico:

Dia útil

Pico da manhã

Pico do Almoço

Pico da Tarde

Sábado e Domingo

Ainda que a PLANUM analisasse a proposta da licitante Estrela de Minas Transporte e Turismo Ltda., em cima dos dados apresentados até então, IRIA NOVAMENTE SUGERIR A SUA INABILITAÇÃO E DESCLASSIFICAÇÃO, já que, existem diversas incongruências em sua proposta, senão vejamos:

- ✓ O número de viagens é a relação direta entre a demanda do trecho crítico dividida pela capacidade efetiva (capacidade nominal x fator de renovação de passageiros) possibilitando um número de viagens ao perfil da demanda, se utilizarmos os fatores de Renovação copiado do Gabarito, o que altera significativamente o número de viagens por linha e faixa horária apresentada pela licitante Estrela de Minas, totalmente distintas da quantidade de viagens por faixa horária e dias úteis, sábados e domingos, apresentados.
- ✓ Modificaria a composição de frota da mesma forma, já que a quantidade de veículos por faixa horária é a relação direta entre a demanda-capacidade nominal-fator de renovação de passageiros e viagens, portanto os dados solicitados são obrigatórios e necessários para a efetiva avaliação da Metodologia de Execução (sic) apresentada pela licitante Estrela de Minas, já que modificou os fatores que não tem qualquer relação com a demanda apresentada.

A Licitante Estrela de Minas Transporte e Turismo Ltda. demonstrou total desconhecimento a respeito da metodologia de execução, pois não compatibilizou as demandas copiadas de terceiro licitante com os fatores de renovação, frota e viagens, situação que alteraria o dimensionamento de quadros de horários a partir dos carregamentos de redes de transporte por faixas horárias, utilizando matrizes O/D como dados de demanda.

A partir de então, continuou a cometer uma série de equívocos, pois, para dissimular o fato de ter copiado proposta da outra licitante, alterou sem qualquer sentido os fatores de rotatividade e a frota por linha, o que também deveria implicar na modificação do número de viagens e no quadro de horário apresentado, o que não se verificou em sua proposta de metodologia.

Esclarecidas essas questões, informo aos ilustres membros da CPL que a PLANUM – Planejamento e Consultoria Urbana Ltda. **irá cumprir a determinação desse colegiado e lhe enviará, dentro do “prazo a ser estabelecido”, a análise e pontuação da licitante Estrela de Minas apenas se, por hipótese, a Comissão delibere solicitar-lhe as informações aqui referidas.**

Comunico-lhes que, pelas mesmas razões divulgadas na ata, a PLANUM – Planejamento e Consultoria Urbana Ltda. também encaminhará cópia desta resposta à respeitável Promotoria de Justiça da Comarca de São João del-Rei e ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, acompanhada das análises feitas por esta Consultoria no dia 14 de março de 2016, quando da abertura original da Licitação nº 003/2015 e da análise complementar, realizada no dia 09/05/2016 e entregue a essa Comissão.

Reiterando protestos de elevada estima e consideração,
Cordialmente,



PLANUM – Planejamento e Consultoria Urbana

Luiz Wagner Dacache Balieiro

Sócio – Diretor

Responsável técnico