

---

**SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA RECEITA  
FEDERAL - 9ª REGIÃO FISCAL/PR - AUDITORIA EM  
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO  
Relatório de Auditoria**

---

Ministro-Relator Bento José Bugarin  
Ministro-Revisor Humberto Guimarães Souto

Grupo: II - Classe V - Plenário

TC-007.369/1999-9

Natureza: Relatório de Auditoria.

Processo apenso: TC-011.769/1999-8 (Representação formulada pela empresa Localfrio Armazéns Gerais Frigoríficos S/A acerca de licitação abordada no Relatório de Auditoria).

Órgão: Superintendência Regional da Receita Federal - 9ª Região Fiscal (PR).

Responsável: Nauray Fragosso Tanaka, Superintendente.

*Ementa: Auditoria realizada pela SECEX/PR no procedimento licitatório levado a efeito pela Superintendência Regional da Receita Federal na 9ª Região Fiscal objetivando a contratação de empresa permissionária de serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias em Estação Aduaneira Interior (EADI). Constatação de falhas na metodologia de cálculo utilizada pelo edital de licitação que permitem ou mesmo incentivam a cotação de tarifas a preços simbólicos ou irrisórios. Não-indicação no edital e também no respectivo contrato dos bens reversíveis, contrariamente ao que preconiza a legislação própria. Determinações. Juntada dos autos ao processo que trata do acompanhamento da licitação de outorga de permissão da EADI objeto do Relatório de Auditoria. Ciência da decisão à empresa licitante que representou contra a mencionada licitação.*

## RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria realizada pela SECEX/PR na Superintendência Regional da Receita Federal na 9ª Região Fiscal (PR), tendo por objeto o exame da licitação destinada à contratação de permissionária, pelo prazo de 10 (dez) anos, para prestação de serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias em geral na Estação Aduaneira Interior (EADI) a ser instalada no Município de Curitiba ou de São José dos Pinhais - Concorrência SRF/SRRF/9ª RF – n° 02/98.

2.A equipe produziu extenso e bem elaborado Relatório, o qual se encontra às fls. 01/39 dos autos.

3. Na primeira parte do Relatório (fls. 1/6), a equipe descreve, de forma didática, os principais conceitos a respeito do assunto, extraídos da literatura especializada, bem como os aspectos operacionais envolvidos na instalação de uma EADI.

4. Segundo o Relatório, já se encontram instaladas e em funcionamento na 9ª Região Fiscal seis estações aduaneiras interiores (também conhecidas como portos secos), e outras oito estão sendo licitadas, inclusive a que é objeto da presente auditoria. Algumas EADIs foram visitadas pela equipe, sendo o resultado dessas visitas abordado ao longo deste Relatório.

5. Informa ainda a equipe que a EADI, objeto da licitação em exame, poderá receber, sob controle aduaneiro, mercadorias importadas e as destinadas à exportação, devendo nela serem executados serviços de processamento de despacho aduaneiro.

6. A partir do item 8 do Relatório, a equipe passa a apresentar os aspectos relacionados com a Concorrência SRF/SRRF/9ª RF – nº 02/98, objetivo principal da auditoria. Apresento a seguir as principais constatações, considerações e conclusões a que chegou a equipe, mediante transcrição ou comentários de trechos do respectivo Relatório.

#### **7. Quanto à fase de habilitação**

7.1- na 1ª reunião da comissão de licitação, ocorrida em 26/05/1998, procedeu-se ao recebimento dos envelopes contendo os documentos de habilitação e de classificação dos licitantes, tendo sido entregues envelopes por 13 (treze) empresas, que receberam da equipe os códigos de L01 a L13;

7.2- “da 2ª à 5ª reunião, realizadas entre 27/05/1998 e 01/06/1998, foram realizados exames dos documentos de habilitação entregues pelas empresas licitantes...”;

7.3- “o relatório do julgamento de habilitação, datado de 14/10/1998, considerou inabilitadas 11 empresas, restando habilitadas apenas os licitantes L05 e L07, conforme publicado no DOU de 16/10/1998”;

7.4- “o resultado final das habilitações, após os recursos e suas impugnações, foi apresentado em 11/11/1998. A Comissão de Licitação reformou sua decisão anterior para habilitar as empresas L08 e L12, mantendo a habilitação das empresas L05 e L07 (publicado no DOU de 23/11/1998).”

7.5- sete mandados de segurança foram impetrados por nove licitantes, tendo a maioria por objeto a permanência na licitação das empresas inabilitadas.

#### **8. Quanto à fase de classificação**

8.1- “a 7ª Reunião da Comissão de Licitação, ocorrida em 01/12/1998, que tinha por finalidade a abertura dos envelopes contendo os documentos da proposta das empresas licitantes habilitadas, foi suspensa em função da concessão de medidas liminares;

8.2- o Tribunal Regional Federal da 4ª Região concedeu em despacho, exarado no Agravo de Instrumento nº 1998.04.01.092952-9/PR, efeito suspensivo para permitir o prosseguimento do processo licitatório”, tendo a abertura dos envelopes sido marcada para 23/02/1999 (DOU – 19/02/1999);

8.3- “a abertura dos envelopes contendo os documentos de proposta dos licitantes habilitados ocorreu na 8ª Reunião, de 23/02/1999; seis licitantes tiveram seus envelopes abertos através de liminar em Mandado de Segurança;

8.4- a licitante L13 teve autorizada sua participação no processo licitatório em virtude de Despacho em Agravo de Instrumento nº 1998.04.01.092957-8/PR, de 05/02/1999 (Mandado de Segurança nº 98.27913-0) ...”;

8.5- “a abertura do envelope da licitante L13 ocorreu na 9ª Reunião da Comissão Especial de Licitação, em 07/03/1999;

8.6- o Relatório de Julgamento de Classificação, com data de 08/03/1999, considerou classificada em 1º lugar a empresa EADI Sul Terminal de Cargas Ltda. (DOU – 10/03/1999);

8.7- nessa mesma data, foi comunicada a desistência por parte da empresa Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos da ação de Mandado de Segurança impetrado na 6ª Vara Federal de 1ª instância em Brasília/DF;

8.8- foi elaborado em 31/03/1999 o Relatório do Exame e Deliberação sobre Recursos/Impugnações interpostos, referente ao Julgamento da Classificação das Propostas;

8.9- em 01/04/1999 foram indeferidos os recursos interpostos e mantida a decisão com relação à classificação dos licitantes (DOU – 20/04/1999)”.

#### **9. Quanto à situação atual do processo licitatório**

9.1- informam os Analistas que “a Comissão Especial de Licitação aguarda decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região para, em seguida, encaminhar o processo ao Superintendente, com vistas à homologação do resultado”.

#### **10. Análise do Edital**

10.1- “Os editais de licitação referentes às concessões para prestação de serviços de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores são elaborados pelas Superintendências Regionais da Receita Federal, com base em uma minuta de edital preparada pela Secretaria da Receita Federal para uso em âmbito nacional, de forma que os critérios para habilitação e classificação de propostas são estabelecidos de maneira uniforme em todas as licitações da espécie.

10.2- Uma observação mais atenta dos critérios de pontuação adotados nessa minuta de edital, entretanto, permite antever a possibilidade da ocorrência de distorções significativas na atribuição de pontos para as propostas dos licitantes, fazendo com que logrem melhor classificação propostas que não necessariamente sejam mais vantajosas para o interesse público. Como agravante, é possível ao licitante adequar sua proposta com o intuito de obter vantagens no processo licitatório, sem para isso ter que reduzir suas expectativas de lucro.

10.3- Para melhor esclarecer essa questão, procederemos, inicialmente, à descrição sucinta dos critérios para pontuação das propostas constante do edital (Anexo II, fls. 54/55 e 60/62). São cotadas no total vinte tarifas, igualmente divididas entre tarifas para mercadorias importadas e tarifas para mercadorias destinadas à exportação. Em ambos os casos, as tarifas são distribuídas em três grupos: serviços de armazenagem (três tarifas), serviços de movimentação de carga (seis tarifas) e percentual

de contribuição para o Fundaf (uma tarifa). Atribui-se uma nota final a cada proposta a partir dos seguintes procedimentos, abaixo descritos:

a) para cada item da proposta de preços, procede-se à comparação das tarifas cotadas pelos diversos licitantes, atribuindo-se nota dez à tarifa de menor valor;

b) as notas dos demais licitantes correspondem, para cada item, à razão entre a menor tarifa e a por ele cotada, multiplicada por dez, mantendo-se assim uma relação inversamente proporcional entre as tarifas e as notas (por exemplo, uma tarifa duas vezes maior que a menor tarifa apresentada naquele item recebe nota 5, uma tarifa dez vezes maior que a menor tarifa recebe nota 1, e assim por diante);

c) calcula-se a média aritmética das notas de cada um dos grupos;

d) multiplica-se a nota média do grupo correspondente à contribuição para o Fundaf por 0,2 e as notas dos demais grupos por 0,4 (portanto, as notas referentes à contribuição ao Fundaf representam 20% da nota final e as notas referentes aos serviços de armazenagem e movimentação representam juntas os restantes 80%);

e) multiplica-se a nota média dos grupos correspondentes a mercadorias importadas por 0,4 e dos grupos correspondentes a mercadorias para exportação por 0,6 (portanto, as notas referentes a mercadorias importadas representam 40% da nota final e as notas referentes a mercadorias para exportação representam os restantes 60%);

f) calcula-se a nota final, somando-se as notas já ponderadas dos seis grupos acima descritos.

10.4- A tabela abaixo foi elaborada com o intuito de apresentar de forma detalhada as tarifas constantes do edital, bem como a participação de cada uma delas na nota final da proposta:

<b>Tarifa</b>	<b>Importação</b>	<b>Exportação</b>	<b>Total</b>
<b>Serviços de Armazenagem *</b>	<b>16%</b>	<b>24%</b>	<b>40%</b>
Percentual sobre o valor da mercadoria **	5,33%	8%	13,33%
Tarifa expressa em metro quadrado ocupado	5,33%	8%	13,33%
Tarifa expressa em metro cúbico ocupado	5,33%	8%	13,33%
<b>Serviços de Movimentação</b>	<b>16%</b>	<b>24%</b>	<b>40%</b>
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria paletizada	2,67%	4%	6,67%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria paletizada	2,67%	4%	6,67%
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria não paletizada	2,67%	4%	6,67%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria não paletizada	2,67%	4%	6,67%
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria containerizada	2,67%	4%	6,67%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria containerizada	2,67%	4%	6,67%
<b>Contribuição para o Fundaf</b>	<b>8%</b>	<b>12%</b>	<b>20%</b>
Percentual sobre a renda mensal bruta	8%	12%	20%
<b>TOTAL</b>	<b>40%</b>	<b>60%</b>	<b>100%</b>

\* Por período de 10 dias ou fração, para mercadoria importada, e 30 dias ou fração, para mercadoria destinada a exportação.

\*\* Valor CIF de mercadoria importada, valor FOB de mercadoria destinada a exportação.

10.5- A partir dessas informações, é importante destacarmos alguns pontos relevantes para a presente análise. No que se refere à composição das tarifas constantes do edital, observa-se que:

a) dos dez itens a serem cotados nas propostas comerciais, tanto para mercadorias importadas como para as destinadas à exportação, um item refere-se a contribuição para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, da Secretaria da Receita Federal, enquanto os demais nove itens referem-se à prestação de dois tipos de serviços distintos: armazenagem e movimentação de mercadorias;

b) no que concerne aos serviços de movimentação, as mercadorias são classificadas conforme a forma de acondicionamento, podendo ser: paletizada, não paletizada e containerizada;

c) os serviços de armazenagem podem ser cobrados cumulativamente de três formas distintas: em função do valor e da área e volume ocupados em determinado período de tempo;

d) os serviços de movimentação podem ser cobrados cumulativamente de duas formas distintas: em função do peso e do volume da mercadoria;

e) os valores das tarifas possuem unidades de medida distintas, podendo representar: valores percentuais, reais por metro quadrado, reais por metro cúbico ou reais por tonelada.

10.6- Quanto ao peso relativo de cada item na pontuação final das propostas, observa-se que, à exceção da diferenciação existente entre mercadorias importadas e destinadas a exportação, não são utilizados pesos que reflitam a importância relativa entre:

a) os serviços de armazenagem e movimentação (ambas representam 40% da nota final);

b) as diferentes formas de acondicionamento da mercadoria (paletizada, não paletizada e containerizada);

c) as diferentes formas de cobrança para o mesmo serviço (por valor, área e volume, para os serviços de armazenagem, e por peso e volume, para os serviços de movimentação).

10.7- Os aspectos anteriormente considerados podem ser agrupados em três assuntos principais, que serão analisados com maior profundidade nos parágrafos seguintes, com o objetivo de averiguar as causas para as distorções observadas: a metodologia de pontuação, que atribui notas comparativas com base nas propostas feitas pelos licitantes; a estrutura tarifária, que prevê mais de uma forma de cobrança para o mesmo serviço; e a forma como são atribuídos pesos relativos para os itens do edital

10.8- (...) Feitas essas considerações, passemos à avaliação da minuta de edital quanto à observância dos requisitos necessários para a adequada aplicação da metodologia de pontuação adotada.

10.9- A utilização de pesos que não reflitam a importância relativa de cada serviço no cálculo do custo final para o usuário constitui, independentemente dos aspectos metodológicos envolvidos, fator que leva a distorções na classificação das propostas de qualquer licitação. Todavia, a metodologia de pontuação adotada, conforme já visto, pode agravar significativamente as distorções causadas pela pondera-

ção inadequada das tarifas, por incentivar a concentração artificial da carga tarifária sobre itens de maior impacto sobre o preço médio dos serviços prestados. Em função disso, torna-se necessário um cuidado especial, neste caso em particular, na definição dos pesos atribuídos a cada tarifa.

10.10- Não obstante, há diversos indícios que indicam não ter havido uma preocupação maior na atribuição de pesos para a maioria dos itens do edital. A inexistência de ponderação nos aspectos considerados nos itens 'a' a 'c' do parágrafo 13.6 [item 10.6 deste Relatório] provoca distorções no cômputo da nota final das propostas na medida em que, respectivamente:

a) a parcela do custo final referente aos serviços de armazenagem não seja equivalente à referente aos serviços de movimentação;

b) os quantitativos esperados, tanto em tonelageamento como em volume, referentes às mercadorias paletizadas, não paletizadas e containerizadas, não sejam equivalentes;

c) as diferentes formas de cobrança para um mesmo serviço não tenham o mesmo impacto sobre o custo médio dos serviços prestados.

10.11- Consciente dos problemas ocasionados pela atribuição inadequada de pesos aos itens do edital, a Secretaria da Receita Federal elaborou recentemente uma nova minuta de edital, a qual deverá substituir a atualmente vigente em futuras licitações. Essa nova minuta de edital foi encaminhada para apreciação das Superintendências Regionais da Receita Federal durante a execução da presente auditoria, constando do Anexo V (fls. 151/181) deste relatório, e será objeto de análise no item [11] deste relatório.

10.12- Cumpre também observar que, no caso específico da licitação para instalação da EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR, as empresas participantes fizeram estimativas para a composição de suas receitas que diferem consideravelmente dos pesos atribuídos no edital (Anexo III, fls. 92/119). Enquanto o edital estipula pesos idênticos para os serviços de armazenagem e movimentação de mercadorias, em geral os licitantes esperam que os serviços de armazenagem respondam por 90% ou mais das receitas auferidas pelos serviços prestados. Proporções semelhantes são utilizadas nas estimativas de receitas referentes a cargas importadas, ao passo que, pela ponderação utilizada no edital, estas representam apenas 40% da nota final, contra 60% atribuídos às mercadorias destinadas a exportação.

10.13- Quanto às medidas que poderiam evitar a compensação de tarifas entre os itens do edital ... consta do edital a exigência abaixo transcrita:

*'3.3.2 Da proposta deverá constar:*

*(...)*

*V – Demonstrativos da composição de custos das tarifas a serem cobradas dos usuários pelos serviços de armazenagem e movimentação de mercadorias importadas e destinadas à exportação, discriminando os componentes considerados na formação da tarifa, inclusive a redução motivada pela receita com os serviços acessórios de que trata o item 7.2 deste edital, no caso em que a licitante optar pela prestação de tais serviços.'*

10.14- Apesar de não constar do edital nenhum procedimento a ser tomado com relação a esses demonstrativos na análise das propostas comerciais dos licitantes (ao contrário do que ocorre com os demais incisos deste mesmo item do edital), pode-se inferir que tais informações foram exigidas com o objetivo de verificar a exequibilidade das propostas apresentadas. Trata-se, no entanto, de medida pouco eficaz nesse sentido, haja vista não terem sido definidos quaisquer parâmetros a partir dos quais seja possível avaliar uma proposta como sendo inexequível. Na ausência desses dados, torna-se impossível conceber uma situação na qual a Comissão de Licitação consideraria uma proposta inexequível, com base numa avaliação apenas subjetiva desses demonstrativos.

10.15- De fato, verificou-se durante a execução de auditoria que a Comissão de Licitação não efetua qualquer procedimento com relação a esses demonstrativos. Particularmente no caso da empresa EADI Sul, vencedora da licitação, pode-se observar que os demonstrativos da composição de custos apresentados (Anexo III, fls. 90/91) não contêm quaisquer informações que permitam verificar a exequibilidade da sua proposta.

10.16- Outro fator que pode influenciar a compensação entre tarifas refere-se à composição das tarifas cobradas pelas empresas prestadoras dos serviços licitados, que, juntamente com a exigência de demonstração da composição de custos, poderia restringir as distorções daí decorrentes na medida em que fossem diferenciados entre si os componentes de custos de cada tarifa. No entanto, no presente caso, observa-se que ocorre precisamente o inverso. Por haver mais de uma tarifa associada a cada serviço prestado, representando diferentes formas de cobrança para o mesmo serviço, os fatores considerados na composição de custos dessas tarifas são virtualmente os mesmos.

10.17- Além disso, o edital, em seu item 8.1.1, estabelece que:

*'Observados o tipo de serviço (movimentação ou armazenagem), o tipo de operação (importação ou exportação) e, na movimentação, também o tipo de acondicionamento (paletizada, não paletizada ou contêinerizada), a concessionária poderá, a seu critério, cobrar pelos serviços prestados aos usuários, quaisquer das tarifas respectivas constantes da sua proposta (ad valorem, por peso, por volume ou por área).'*

10.18- Sendo facultado ao permissionário a utilização de uma ou mais tarifas para cobrança de um mesmo serviço, torna-se impossível exigir que o valor cobrado em uma determinada tarifa seja compatível com a composição de custos relativa ao serviço correspondente, visto que o licitante, decidindo previamente abrir mão de uma de suas formas de cobrança, pode considerar a incidência desses custos exclusivamente sobre outra tarifa que corresponda ao mesmo serviço. Tal procedimento constitui precisamente o que denominamos de compensação de valores entre itens distintos do edital, que, conforme visto anteriormente, é incompatível com a metodologia de pontuação adotada, por implicar em graves distorções na nota final atribuída às propostas, e, conseqüentemente, na classificação obtida pelo licitante no certame.

10.19- Verificou-se ainda, a partir de visitas realizadas a Estações Aduaneiras em operação na região (EADI Colúmbia, em Curitiba-PR, e EADI Martini Meat, em Paranaguá-PR), que a forma como essas empresas usualmente cobram pelos serviços prestados difere em diversos aspectos da forma de cobrança prevista no edital da licitação. Observa-se, na prática, que as empresas do setor aplicam, dentre as tarifas cabíveis a um determinado serviço, apenas aquela que, em função das características da mercadoria (peso, volume ou área), resulta no valor mais elevado...

10.20- Além disso, observa-se que as empresas do setor atribuem, tanto para os serviços de armazenagem como de movimentação, tarifas para veículos diferenciadas das adotadas para as demais mercadorias. Essas tarifas são medidas em reais por veículo/dia (ou outro período), no caso de armazenagem, ou em reais por veículo, para os serviços de movimentação. O tratamento especial conferido aos veículos, em função das características peculiares tanto de sua armazenagem como de sua movimentação, foi levado em consideração inclusive quando da elaboração do estudo de viabilidade para instalação da EADI (Anexo I, fls. 41/47) pela Superintendência Regional da Receita Federal/9ª Região Fiscal, que calculou as estimativas de receitas provenientes de veículos separadamente da proveniente do que foi denominado de 'carga geral'. Essa questão assume uma importância significativa no presente caso, já que se espera que a principal fonte de receita da EADI a ser instalada seja oriunda da armazenagem de veículos importados.

10.21- Para que a cobrança dos serviços relacionados com veículos seja adaptada à estrutura tarifária constante do edital, torna-se necessário realizar algumas adaptações não previstas naquele instrumento. Uma vez que os veículos ocupam exclusivamente a área de pátio da EADI, enquanto as demais mercadorias ocupam a área coberta, e não podem ser empilhados, como é feito com a carga geral, a eles caberia ser aplicada a tarifa de armazenagem relativa a área ocupada, enquanto que a armazenagem das demais mercadorias deveria ser cobrada em função do metro cúbico ocupado. Essas duas tarifas, portanto, não devem ser cobradas cumulativamente, apesar de não haver no edital qualquer vedação nesse sentido.

10.22- No caso dos serviços de movimentação, essa questão torna-se mais complexa, pois não há como serem enquadradas as mercadorias referentes a veículos em nenhuma das formas de acondicionamento de mercadorias previstas no edital (paletizada, não paletizada e containerizada). Devido à ausência de maiores detalhamentos nos demonstrativos de custos apresentados pelos licitantes, não há informações a respeito de como os serviços de movimentação de veículos foram considerados na definição das respectivas tarifas, nem de que forma as empresas pretendiam efetivamente cobrar por esses serviços caso vencessem a licitação. Segundo informações colhidas junto à empresa Martini Meat, cuja EADI em operação em Paranaguá-PR foi visitada pela equipe de auditoria, e que como licitante na concorrência ora sob análise obteve a última classificação, a única possibilidade por eles encontrada para cobrança por tais serviços seria na forma de receita acessória, prevista no item 7.2 do edital.

10.23- Vemos, portanto, que na estrutura tarifária do edital não há previsão de cobrança para os serviços de movimentação referentes justamente ao tipo de mercadoria que, ao menos no caso da licitação em análise, possui a maior participação no

preço final dessa categoria de serviços. Como consequência disso, uma tarifa de significativa representatividade no custo dos serviços prestados pode ser livremente cotada pelo licitante, sem que isso seja levado em conta na nota final atribuída à sua proposta, e, portanto, sem influenciar na sua classificação final.

10.24- Por outro lado, o edital exige que sejam especificadas seis tarifas para os serviços de movimentação de mercadoria importada, e outras tantas para mercadoria destinada a exportação, não obstante a destinação ou procedência da mercadoria não implicar em nenhuma diferenciação seja na forma como esses serviços são prestados, seja nos custos envolvidos. Também para os serviços de armazenagem, observa-se que a principal, se não única, diferenciação existente entre mercadorias importadas e destinadas a exportação refere-se ao tempo médio de permanência das mesmas na EADI. Curiosamente, no entanto, o estudo de viabilidade realizado estima um período médio de armazenagem de 30 dias para mercadoria importada, e de 10 dias para mercadoria destinada a exportação, ao passo que o edital inverte esses valores na definição das respectivas tarifas.

10.25- As informações levantadas junto a Estações Aduaneiras atualmente em operação, por outro lado, revelam serem adotadas na prática tarifas com base em prazos mais curtos (entre 5 e 10 dias, ou mesmo por dia, no caso de veículos). Desde que as tarifas sejam proporcionalmente reduzidas em função disso, é evidentemente mais interessante para o usuário que haja a possibilidade de se pagar um valor inferior para uma armazenagem de menor duração. O edital, ao prever a cobrança de tarifas por períodos de trinta dias ou fração, faz com que o preço cobrado pela armazenagem de mercadorias por um dia, uma semana ou um mês seja o mesmo.

10.26- Todavia, é importante ressaltar que, não obstante a relevância das inadequações da estrutura tarifária adotada no edital, mencionadas nos parágrafos anteriores, a principal causa para as distorções observadas na classificação final das propostas tem origem na fragilidade inerente à metodologia de pontuação ante a apresentação de propostas contendo tarifas com valores artificialmente baixos. Essa tendência intrínseca à metodologia de privilegiar a concentração da carga tarifária sobre um número mínimo de tarifas é reforçada por uma composição de tarifas que prevê formas distintas de cobrança para um mesmo serviço, que, por facilitar a compensação de valores entre tarifas, traz distorções significativas na atribuição de notas aos licitantes.

10.27- A gravidade das distorções decorrentes dessa incompatibilidade entre a estrutura tarifária e a metodologia de pontuação adotada pode ser notada particularmente no caso dos serviços de armazenagem. Por haver no edital três itens especificando formas distintas de cobrança para o mesmo serviço, a utilização de tarifas simbólicas em dois desses itens garante ao licitante uma nota, para esse serviço, maior que as de todas as demais empresas que não o façam, mesmo que o valor da tarifa que venha a cotar para o terceiro item seja absurdamente alto (pois receberia, no pior caso, duas notas 10 e uma nota próxima de zero, enquanto as demais empresas receberiam, na melhor das hipóteses, uma nota 10 e duas notas próximas de zero). A perda da receita correspondente a esses dois itens poderia ser compensada por uma tarifa três vezes maior no terceiro item, sendo que qualquer tarifa ainda mais elevada

poderia ser utilizada sem que o licitante deixasse de receber uma nota superior a todos os demais que não se aproveitem dessas distorções.

10.28- A licitação para a EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR parece ilustrar com clareza os problemas acima descritos, ao tempo que demonstra efetivamente ocorrerem na prática as situações hipotéticas anteriormente aludidas. A tabela abaixo demonstra os efeitos na classificação final das propostas provocados pela apresentação de propostas contendo valores irrisórios para algumas das tarifas cotadas (Anexo IV, fls. 121/149):

Licitante	Classificação	Nº de itens cotados a 0,01	Nota Final
L08	1	17	9,88
L13	2	16	8,02
L10	3	14	7,18
L11	4	7	5,35
L03	5	2	3,27
L09	6	0	2,72
L04	7	0	2,36
L07	8	0	1,94
L06	9	0	1,84
L05	10	0	1,51
L12	11	0	1,13

10.29- Como pode-se observar, todos os cinco primeiros classificados – e apenas eles – cotaram valores irrisórios para algumas de suas tarifas. Não apenas a ordem de classificação, mas o próprio valor da nota final indica claramente a influência desse aspecto sobre a metodologia de pontuação adotada: as notas obtidas pelos seis licitantes que não cotaram itens no valor 0,01 situaram-se entre 1,13 e 2,72, ao passo que os três licitantes que o fizeram na maior parte dos itens tiveram notas entre 7,18 e 9,88.

10.30- Qualquer empresa que tenha dedicado maior atenção aos critérios de pontuação do edital poderia perfeitamente adequar sua estrutura tarifária com o fim exclusivo de obter uma melhor pontuação no certame, sem precisar com isso sacrificar de forma alguma sua margem de lucros. Tal parece ter sido efetivamente o caso dos licitantes L08 e L13, que apresentaram propostas cotando o valor de um centavo para todas as dezesseis tarifas expressas em reais (as outras quatro tarifas são expressas em percentuais). Todos os custos de instalação e manutenção da EADI seriam cobertos pelas tarifas baseadas no valor da mercadoria armazenada, independentemente da área e volume por ela ocupados e das despesas oriundas de sua movimentação.

10.31- Outras distorções podem ainda advir quando da execução do contrato: é evidente que, para o licitante-vencedor, em função das tarifas adotadas, torna-se desinteressante, ou mesmo impraticável, armazenar mercadorias que ocupem muito espaço e não possuam valor correspondentemente alto, ou receber cargas que necessitem de serviços de movimentação dispendiosos.

10.32- Por último, caberia ainda questionar se a utilização valores simbólicos para as tarifas não viria de encontro a dispositivo legal presente na Lei das Licitações. Essa questão será objeto de discussão mais aprofundada no item [12] deste relatório,

que trata dos problemas específicos ocorridos na licitação para a EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR. Na presente análise da minuta de edital, cumpre apenas ressaltar que não consta do edital qualquer vedação expressa quanto à apresentação de propostas contendo tarifas de valor simbólico ou irrisório.

#### **11. Análise da nova minuta de Edital**

11.1- As principais modificações constantes da proposta de nova minuta de edital, conforme comentado anteriormente, tratam dos critérios de pontuação para classificação das propostas dos licitantes. As tarifas, que pelos critérios atuais possuem peso idêntico, tanto entre os grupos relativos a armazenagem e movimentação como internamente em cada um deles, passam a ser ponderadas aparentemente de forma a traduzir com maior exatidão sua importância no custo final para o usuário.

11.2- Dentre as tarifas referentes aos serviços de armazenagem, a referente ao percentual sobre o valor da mercadoria passa a representar 80% da correspondente nota final, cabendo 10% igualmente para as tarifas baseadas no metro quadrado e cúbico ocupado. Dentre as tarifas de movimentação, temos que as tarifas expressas em reais por metro cúbico representam cada uma 10% da nota final relativa a esse item, enquanto que para as tarifas expressas em reais por tonelada temos: 30% para mercadoria containerizada, e 20% igualmente para mercadorias paletizadas e não paletizadas. Além disso, as notas relativas aos serviços de armazenagem passam a representar 80% da nota final referente às tarifas, ao passo que os serviços de movimentação de mercadoria representam os restantes 20% desta nota.

11.3- Outra alteração significativa refere-se aos pesos arbitrados em função do tipo de operação: as mercadorias importadas passam a representar 70% da nota final, contra 30% para as destinadas à exportação, inclusive para o cálculo relativo ao percentual de contribuição para o Fundaf. A proporção atualmente adotada considera, ao contrário, uma preponderância destas últimas, que contam com 60% da nota final, contra os demais 40% representando as mercadorias importadas.

11.4- A tabela abaixo, a exemplo da apresentada no parágrafo [10.4] deste relatório, traduz a importância relativa de cada item da proposta na nota final obtida pelo licitante:

Tarifa	Importação	Exportação	Total
<b>Serviços de Armazenagem *</b>	<b>44,8%</b>	<b>19,2%</b>	<b>64%</b>
Percentual sobre o valor da mercadoria **0	35,84%	15,36%	51,2%
Tarifa expressa em metro quadrado ocupado	4,48%	1,92%	6,4%
Tarifa expressa em metro cúbico ocupado	4,48%	1,92%	6,4%
<b>Serviços de Movimentação</b>	<b>11,2%</b>	<b>4,8%</b>	<b>16%</b>
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria paletizada	1,12%	0,48%	1,6%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria paletizada	2,24%	0,96%	3,2%
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria não paletizada	1,12%	0,48%	1,6%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria não paletizada	2,24%	0,96%	3,2%
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria containerizada	1,12%	0,48%	1,6%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria containerizada	3,36%	1,44%	4,8%
<b>Contribuição para o Fundaf</b>	<b>14,0%</b>	<b>6,0%</b>	<b>20%</b>
Percentual sobre a renda mensal bruta	14,00%	6,00%	20%
<b>TOTAL</b>	<b>70,0%</b>	<b>30,0%</b>	<b>100%</b>

\* Por período de 10 dias ou fração, para mercadoria importada, e 30 dias ou fração, para mercadoria destinada a exportação.

\*\* Valor CIF de mercadoria importada, valor FOB de mercadoria destinada a exportação.

11.5- É de se esperar que a aplicação deste novo critério de pontuação venha a reduzir algumas das distorções observadas no caso da licitação para a EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR, pois mesmo as empresas que cotaram valores simbólicos para quase todas as tarifas do edital não o fizeram para as tarifas de armazenagem com base no valor da mercadoria, que passam a receber peso bastante significativo pelos novos critérios (51,2% na nota final, contra 13,3% pelos critérios atualmente utilizados).

11.6- Aplicando-se os pesos arbitrados nesta nova minuta de edital às propostas da licitação e calculando-se as notas finais assim obtidas pelos licitantes, obtém-se a seguinte tabela:

Licitante	Classificação	Nº de itens cotados a 0,01	Nota Final
L08	1	16	9,24
L13	2	16	8,03
L10	3	14	5,55
L09	6	0	5,52
L04	7	0	5,46
L11	4	7	4,94
L05	10	0	4,13
L03	5	2	3,67
L12	11	0	3,47
L07	8	0	3,36
L06	9	0	2,46

11.7- Como podemos observar, não houve modificações significativas nas notas dos dois primeiros classificados. Isso ocorreu devido ao fato das duas únicas tarifas cotadas pelos licitantes terem seus valores relativamente baixos, com relação às demais propostas. No entanto, para os demais licitantes, deixa-se de observar uma dependência tão marcante entre a nota final e o número de itens cotados a valores simbólicos. O terceiro colocado, por exemplo, apesar de ter cotado 14 itens no valor numérico de 0,01, obteve nota apenas ligeiramente superior ao licitante L09, que não cotou nenhum item naquele valor. Além disso, afóra os dois primeiros colocados, não se identifica grupos de notas para os licitantes – cujos valores variam gradativamente entre 2,46 e 5,55 – que possam ser associados ao número de tarifas cotadas a valores irrisórios.

11.8- Todavia, é evidente que, dado o grau de manipulação observado na atribuição de valores para as tarifas com vistas à obtenção de vantagens no processo licitatório, os valores cotados pelos licitantes seriam provavelmente muito diferentes dos acima apresentados, caso os critérios de pontuação adotados no edital fossem os propostos nessa nova minuta.

11.9- Com efeito, a partir de uma simulação numérica pode-se comprovar que, mesmo pelos critérios de pontuação constantes da nova minuta de edital, é possível que um licitante, aproveitando-se das distorções inerentes à metodologia de pontuação (que não sofreu alterações), apresente uma proposta de custo final mais elevado para usuário, obtendo mesmo assim a melhor classificação no certame.

11.10- (...) Outra modificação introduzida na nova minuta de edital refere-se ao subitem V do item 3.3.2, que passa a contar com a seguinte redação (os trechos acrescentados ou alterados estão em negrito):

*'3.3.2 Da proposta deverá constar:*

*(...)*

*V - Demonstrativo da composição de custos **de cada uma** das tarifas a serem cobradas aos usuários pelos serviços de armazenagem e movimentação de mercadorias importadas e destinadas à exportação, discriminando os componentes considerados na formação da tarifa, **de forma a informar os custos e receitas anuais relativos a esses componentes, bem como a estimativa anual do valor (em R\$/CIF, na importação e em R\$/FOB, na exportação) e da quantidade (m<sup>2</sup>, m<sup>3</sup> ou tonelada) das mercadorias que se espera movimentar e armazenar na EADI. O demonstrativo deverá indicar a redução motivada pela receita com os serviços acessórios de que trata o item 7.2 deste edital, salvo se a licitante declinar da prestação de tais serviços. O demonstrativo deverá, ainda, comprovar a exequibilidade da proposta, relativamente às tarifas apresentadas.'***

11.11- O maior nível de detalhamento exigido na nova minuta de edital para esses demonstrativos, bem como a exigência de comprovação da exequibilidade da prestação dos serviços com base nas tarifas propostas, implicam na necessidade de realização, por parte dos licitantes, de estudos mais elaborados para a definição das tarifas a serem propostas, o que indiretamente viria a coibir eventuais excessos na compensação entre tarifas distintas.

11.12- Todavia, por ser de responsabilidade exclusiva do licitante a elaboração de estimativas para os quantitativos de mercadorias armazenadas e movimentadas, torna-se possível justificar a exequibilidade de qualquer proposta mediante o superdimensionamento dessas expectativas. Essa possibilidade é suficiente para comprometer a eficácia de todo o dispositivo, como provam os demonstrativos apresentados pelo licitante Consórcio Integral/Grande ABC (Anexo III, fls. 92/103), que, mesmo sem ter tal obrigatoriedade, atendem às exigências constantes da nova minuta de edital. Nesse caso, a viabilidade do projeto foi demonstrada a partir de uma expectativa absolutamente irreal do valor da carga que seria armazenada e movimentada na EADI durante o ano ...

11.13- Como podemos ver, as alterações introduzidas na nova minuta de edital apresentam uma eficácia limitada na solução das distorções existentes na metodologia de pontuação adotada. Isso ocorre porque tanto a busca de uma maior adequação da ponderação utilizada nos itens do edital como a exigência de um maior detalhamento nos demonstrativos de custos, que constituem os aspectos que foram aperfeiçoados nessa nova minuta, não são suficientes para restringir as distorções provocadas pela adoção de uma metodologia de pontuação inadequada à composição das tarifas constantes do edital, questão não contemplada pelas modificações propostas.

11.14- Com isso, continua sendo possível, conforme já demonstrado, a ocorrência de distorções suficientemente graves para que a proposta vencedora não seja a mais vantajosa para a Administração (neste caso, representada pelo interesse público,

por tratar-se de uma licitação para concessão de serviço público). Tal problema vem de encontro a uma das questões basilares que motivam a própria realização de qualquer licitação, preceituada no art. 3º da Lei nº 8.666/93, a seguir transcrito:

*‘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.’ (grifo da equipe)*

(...)

#### **12. Análise da Licitação para a EADI Curitiba/São José dos Pinhais**

12.1- No caso específico da Concorrência SRF/SRRF/9º RF nº 02/98, referente à licitação para a instalação da EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR, podemos citar, além dos problemas intrínsecos à minuta do edital utilizada, as seguintes impropriedades, relativas à decisão da Comissão Especial de Licitação proferida no respectivo Relatório de Julgamento de Classificação, datado de 08/03/99 (Anexo IV, fls. 121/123):

a) aceitação de propostas contendo tarifas de valores simbólicos ou irrisórios, contrariando o disposto no art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93;

b) falhas na avaliação da exequibilidade das propostas apresentadas, contrariando o disposto no art. 48, inciso II, da mesma lei, e art. 15, § 2º, da Lei nº 8.987/95.

12.2- O § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93 estabelece que:

*‘Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.’*

12.3- À primeira vista, parece adequada a aplicação do dispositivo acima no presente caso, por terem sido apresentadas, por parte de alguns dos licitantes, propostas contendo valores simbólicos para algumas das tarifas – o que poderia ser considerado análogo ao que a lei chama de ‘preços unitários simbólicos’. No entanto, há que se considerar que uma determinada tarifa não se refere a um serviço específico, mas constitui tão-somente uma das formas passíveis de se cobrar pelo serviço prestado. Basta que esses serviços sejam cobertos por uma única tarifa cujo valor não seja irrisório, para que não mais sejam configurados como sendo incompatíveis ‘com os preços dos insumos e salários de mercado’. Além disso, a remuneração referente à armazenagem de produtos se deve em considerável medida à utilização de equipamentos e de instalações de propriedade do próprio licitante, podendo por este ser renunciada sem ferir o dispositivo legal em foco. A correta aplicação desse artigo requer, portanto, alguns cuidados na sua interpretação.

12.4- (...) Por conseguinte, para que um determinado serviço apresente um preço simbólico ou irrisório, é necessário que todas as tarifas que correspondam àquele serviço possuam valor simbólico ou irrisório.

12.5- (...) Como podemos observar, os licitantes L08, L10 e L13 apresentaram propostas que devem ser consideradas ilegais com base no disposto no § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93. Todas essas propostas apresentaram preços simbólicos para pelo menos metade dos serviços prestados, o que evidencia a intenção, por parte dessas empresas, de aproveitarem-se ao máximo das distorções trazidas pelos critérios de classificação das propostas adotado no edital, como já havia sido observado anteriormente neste relatório.

12.6- É importante notar que essa problemática encontra-se intimamente relacionada com a questão da exequibilidade da proposta.

12.7- (...) A exequibilidade das propostas pode ser avaliada mais objetivamente usando-se como referência as informações constantes do estudo de viabilidade da instalação da EADI (Anexo I, fls. 41/47). Esse estudo é dividido em quatro etapas: cálculo de dimensionamento da EADI, cálculo do valor do investimento, previsão de faturamento da EADI e avaliação da viabilidade econômica.”

12.8- Conclui a equipe, com a devida demonstração, que, se utilizadas as tarifas propostas pela licitante-vencedora em vez das utilizadas nas estimativas da Receita Federal constantes do mencionado estudo, seria inexecutável a proposta daquela licitante, uma vez que, ao final dos 10 anos de prazo da permissão, haveria um prejuízo acumulado da ordem de R\$ 5.361 milhões; o mesmo ocorreria, caso fossem consideradas as tarifas oferecidas pela licitante classificada em segundo lugar. Sua proposta seria igualmente inexecutável, com prejuízos acumulados, ao final de 10 anos, da ordem de R\$ 4.422.980,00. “O prejuízo ligeiramente menor demonstrado tem origem na contribuição menos elevada para o Fundaf (6%, em vez de 20%, para mercadorias importadas)”.

12.9- Prossegue a equipe: “Ao repetir o mesmo procedimento, desta vez relativamente à proposta do licitante L10, terceiro classificado no processo licitatório, deparamo-nos com algumas peculiaridades presentes na sua proposta que dificultam a análise de sua exequibilidade. Ao passo que as duas propostas anteriormente analisadas apresentavam o valor de um centavo para todas as tarifas referentes à movimentação de mercadorias, o licitante L10 o fez para todas as tarifas exceto duas: as referentes a mercadorias não paletizadas destinadas a exportação e mercadorias containerizadas importadas, ambas expressas em reais por tonelada. Essas tarifas foram cotadas a R\$ 15,00/ton (Anexo IV, fls. 132), um valor portanto 1.500 vezes superior ao das demais tarifas cotadas pelo licitante, e cerca de 10 vezes superior à média dos demais licitantes para os respectivos itens do edital, em ambos os casos. Constitui, portanto, uma infringência ao disposto no item 5.2.2 do edital, que estabelece:

*‘As licitantes que apresentarem as propostas em desacordo com o estabelecido neste edital, ou com irregularidades, bem como as que apresentarem preços excessivos ou manifestamente inexecutáveis, serão consideradas desclassificadas.’*

12.10- Trata-se, ademais, do caso mais acintoso de compensação entre tarifas observado na licitação, visto que o licitante aparentemente selecionou dentre os serviços de movimentação as duas tarifas que teriam a maior participação na receita

auferida com a prestação desses serviços, atribuindo-lhes um valor que compensaria, com vantagens, a perda da receita correspondente a todos os demais itens, para os quais foram atribuídos valores simbólicos. Com isso, obteve uma melhor classificação aproveitando-se de todas as falhas já identificadas no edital: a metodologia de pontuação, que privilegia a utilização de valores simbólicos para as tarifas; a ponderação dos itens do edital, que não diferencia a importância relativa das diferentes formas de acondicionamento de mercadorias; e da ausência de exigências quanto à justificação das tarifas adotadas em função dos custos envolvidos.”

12.11- Após esse relato, a equipe procura demonstrar que, mesmo cotando tarifas tão elevadas, a proposta da licitante L10 (3ª classificada) seria também inexequível.

12.12- Prossegue a equipe: “Conclui-se, portanto, que as propostas dos licitantes L08 (EADI Sul), L13 (Consórcio Integral/Grande ABC) e L10 (Consórcio ACW), que obtiveram as três melhores classificações no processo licitatório, apresentaram propostas manifestamente inexequíveis, contendo preços simbólicos para diversos dos serviços prestados, em desacordo com o inciso II do art. 48 e com o § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93. (...)”

### **13. Visita realizada na EADI Colúmbia – Curitiba/PR**

13.1- (...) O Contrato referente à concessão para instalar e administrar, a título precário, uma estação aduaneira interior na região metropolitana de Curitiba/PR, destinada à prestação de serviços técnicos e especializados relacionados com a armazenagem e movimentação de mercadorias importadas e destinadas à exportação, foi assinado em 13 de fevereiro de 1995, com prazo de vigência de 60 meses, podendo ser prorrogado no máximo até igual período, e teve seu extrato publicado no Diário Oficial da União de 01/03/1995.

13.2- Constatamos que as cláusulas avançadas estão sendo cumpridas ...

### **14. Visita realizada na EADI Martini Meat S.A. – Paranaguá/PR**

14.1- (...) A Estação Aduaneira, administrada pela empresa Martini Meat S/A, é utilizada para armazenagem de cargas frigorificadas, possuindo 13 câmaras frigoríficas e 2 túneis de congelamento. Com capacidade de estocagem de 5.000 toneladas de cargas congeladas e 1.500 toneladas de cargas resfriadas, possui ainda 170 tomadas para contêiner *reefer*, 30 tomadas para carretas frigoríficas e catalisadores para estocagem de frutas frescas. Movimenta por mês aproximadamente 13.000 toneladas de congelados e resfriados, sendo destinadas à exportação em torno de 80% das cargas.

14.2- O contrato, assinado em 02 de agosto de 1995, com prazo de vigência de 60 meses, pode ser prorrogado, no máximo, por até igual período.

14.3- O Termo de Vistoria para alfandegamento foi elaborado em 05/07/1996.

14.4- Alfandegado através do Ato Declaratório nº 38, de 16/07/1996 (DOU – 23/07/1996).

14.5- As certidões negativas estão em dia, bem como o recolhimento ao Fundaf.”

### **15. Conclusão**

15.1- A equipe finalizou seu relatório propondo:

“a) a audiência do Secretário da Receita Federal para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa para a adoção, nos editais referentes às permissões de serviço público relativos à instalação e operação de Estações Aduaneiras Interiores em todo o país, de critérios de pontuação que possibilitam a adjudicação de licitações a empresas cujas propostas mostram-se menos vantajosas para o interesse público, em desacordo com o que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666/93;

b) a audiência da Comissão Especial de Licitação para a Concorrência SRF/SRRF/9ª RF nº 02/98, constituída pelos servidores Francisco Niesciur (Presidente), Rubens Fernando Ribas e João Carlos Boros (membros) para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa para a aceitação de proposta manifestamente inexequível e financeiramente incompatível com os objetivos da licitação, em desacordo com o art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e art. 15, § 2º da Lei nº 8.987/95, contendo ainda preços simbólicos para serviços licitados, em desacordo com o que estabelece o art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93, consoante Relatório de Julgamento de Classificação da licitação supracitada, datado de 08/03/99.”

### **16. Audiência dos responsáveis**

16.1- Por despacho exarado nos autos (fl. 183) autorizei a audiência dos responsáveis, consoante proposto pela equipe de auditoria.

16.2- A comissão de licitação, em suas justificativas constantes de fls. 195/211, concluiu que:

“a) não são simbólicas as tarifas das propostas apresentadas, pois, na avaliação da exequibilidade das mesmas, restou provada sua viabilidade, com expressiva margem de lucro, conforme as várias hipóteses de cálculo constantes nos itens 3.24 a 3.35 destas razões;

b) o próprio RA considera classificadas propostas de licitantes que apresentaram preços tidos por simbólicos, acatando a tese de julgamento das propostas pelo conjunto global das tarifas, conforme descrito nos itens 3.31 a 3.35 destas razões;

c) na composição dos cálculos constantes do item 15, bem como nos demais itens do RA, as tarifas foram consideradas cumulativamente, quando o correto, nos termos do § 1º do art. 14 da IN/SRF nº 59/96, deveriam ter sido escolhidas uma tarifa de cada grupo;

d) não foi considerado nos cálculos do item 15 do RA, a faculdade da permissionária em majorar tarifa em até 100%, a partir do segundo período de armazenagem, nos termos do item 8.1.2, inciso IV, do edital de licitação;

e) as demonstrações de inexequibilidade das propostas constantes do RA, apresentam-se com equívoco em sua base de cálculo, pois consideraram tarifas que não serão praticadas pela permissionária, conforme demonstrado nos itens 3.24 a 3.29 desta;

f) o processo licitatório foi desenvolvido em consonância com os princípios da vinculação ao edital e do procedimento formal;

g) os requisitos postos no edital, bem como aqueles determinados pela Lei nº 8.666/93 foram atendidos pela Comissão;

h) à Administração é vedado desvincular-se das regras contidas no Edital, exigindo documentação não solicitada.”

16.3- O Secretário-Adjunto da Receita Federal, em atendimento ao ofício-audiência que lhe foi dirigido, encaminhou ao Tribunal a Nota nº 30/99-COANA/COOPE/DIFRA, de 12/11/99, contendo as justificativas solicitadas, as quais, em sua essência, assemelham-se às apresentadas pela Comissão de Licitação, que concluem pela improcedência dos argumentos utilizados pela equipe de auditoria.

#### **17. Exame das justificativas**

17.1- As justificativas apresentadas foram examinadas por um dos membros da equipe de auditoria, bem como pelo Diretor da 3ª Divisão Técnica da SECEX/PR e pela Titular daquela Secretaria.

17.2- O Analista-Informante, membro da equipe, produziu extenso relatório, no qual faz o exame de cada uma das justificativas apresentadas (fls. 234/253). Grande parte de suas considerações são as mesmas já constantes do Relatório de Auditoria, abordadas anteriormente, portanto. No essencial, assim concluiu o Analista:

- não mais são patentes as evidências de inviabilidade do projeto da licitante-vencedora, como havia sido observado no estudo anterior, não sendo “possível demonstrar que a proposta seja manifestamente inexequível, não obstante existir uma possibilidade razoável de que venha a sê-lo ... caso não majore suas tarifas a partir do segundo período de armazenagem”, conforme faculta o edital;

- os preços cotados a partir de R\$ 0,01 (um centavo) não podem ser considerados irrisórios, porque as notas que seriam obtidas pelo licitante que assim fizesse seriam muito baixas em relação ao licitante que cotou aquele valor (R\$ 0,01);

- o edital não foi impugnado porque “não há que se esperar que um licitante tenha interesse em impugnar a licitação, ante a possibilidade de obter uma melhor pontuação para sua proposta, aproveitando-se das condições previstas no edital”;

- “a estratégia das empresas de concentrar a tarifação em um número mínimo de itens, com o fim de obter melhor classificação na concorrência, sem contudo comprometer a viabilidade da permissão nem ferir o Instrumento Convocatório ... não fere o edital, mas prejudica o licitante que apresentar uma proposta condizente com os preços de mercado”;

- “em suma, a Comissão de Licitação demonstra entender como justificável o fato da proposta vencedora ser aquela que melhor tenha se aproveitado das condições estabelecidas no edital, sem refutar, em momento algum, a gravidade das distorções decorrentes dos critérios de pontuação adotados na minuta do edital, questão esta assinalada reiteradas vezes no Relatório de Auditoria”;

- “as propostas apresentadas pelos licitantes classificados nas três primeiras posições, mesmo que não possam ser consideradas manifestamente inexequíveis em termos globais, possuem serviços cobrados a preços simbólicos, devendo por isso ser desclassificadas, em conformidade com o disposto no § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93”;

- “a proposta que traria menores custos para o usuário final, representada pelo rendimento bruto total, seria a empresa Deicmar (R\$ 2,1 milhões), justamente a que obteve a pior classificação dentre as consideradas na presente análise; a empresa considerada vencedora da licitação (Eadi Sul), pelo mesmo critério, daria um custo ao usuário da ordem de R\$ 2,7 milhões”.

17.3- Referindo-se à Representação formulada pela empresa Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos, objeto do processo apenso (TC-011.769/1999-8), observou o Analista que as questões abordadas por aquela empresa “coincidiram com as que foram objeto de análise no presente trabalho... nada acrescentando ao juízo da matéria”.

17.4- Com essas considerações, o Analista-Informante, membro da equipe de auditoria, propõe:

“a) seja determinado à Secretaria da Receita Federal que promova alterações na minuta de edital referentes às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores, de forma a modificar os critérios de pontuação das propostas atualmente utilizados, que atribuem notas para as propostas com base na menor tarifa dentre as apresentadas pelos licitantes, uma vez que tal metodologia inviabiliza a escolha da proposta mais vantajosa, contrariando assim o que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666/93;

b) seja determinado à Superintendência Regional da Secretaria da Receita Federal – 9ª Região Fiscal que promova o cancelamento da Concorrência SRF/SRRF/9ª RF nº 02/98, por utilizar critérios de pontuação que inviabilizam a adequada escolha da melhor proposta, contrariando conseqüentemente o dispositivo legal supracitado;

c) seja dado conhecimento da decisão que vier a ser tomada por esta Egrégia Corte à empresa Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos, tendo em vista a Representação;

d) seja informada a 9ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal quanto às falhas detectadas neste relatório, por ser de competência daquela Secretaria o acompanhamento da fiscalização e avaliação de processos de prestação dos serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores;

e) sejam posteriormente juntados os presentes autos ao processo de acompanhamento referente à EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR (TC nº 550.087/1998-2).”

17.5- O Diretor da 3ª Divisão Técnica da SECEX/PR não concorda com a proposta de cancelamento da licitação formulada pelo Analista-Informante, porque entende que a medida “poderá causar um considerável atraso na instalação da EADI, o que por certo traria danos, talvez até mesmos maiores, aos seus usuários”.

17.6- Por outro lado, considera que as falhas no edital-padrão devem ser corrigidas antes que outras licitações sejam realizadas. Assim, acolhendo em parte o parecer do Analista, propõe o Diretor a adoção das medidas relatadas nas letras “c”, “d” e “e” do subitem 17.4 supra, bem como seja determinado à Secretaria da Receita Federal:

a) “que promova alterações na minuta de edital referentes às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores, de forma a modificar os critérios de pontuação das propostas atualmente utilizados, que atribuem notas para as propostas com base na menor tarifa dentre as apresentadas pelos licitantes, uma vez que tal metodologia inviabiliza a escolha da proposta mais vantajosa, contrariando assim o que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666/93”;

b) “que não sejam iniciados novos procedimentos licitatórios para as permissões em foco até que sejam promovidas as alterações de que trata o item anterior”.

17.7- A Secretária da SECEX/PR, por sua vez, após fazer considerações sobre a importância da EADI para a economia do Paraná e os possíveis danos aos usuários caso fosse anulada a licitação, manifesta-se de acordo com a proposta do Diretor supramencionada.

#### **Parecer do Ministério Público**

18.O MP, em parecer da lavra do douto Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, endossa o entendimento da SECEX/PR de que a metodologia de pontuação prevista na minuta-padrão de edital elaborada pela Secretaria da Receita Federal é inadequada porque possibilita as distorções evidenciadas no Relatório de Auditoria.

19.Dessa forma, o MP “anui à proposta constante dos três pareceres oferecidos pela Unidade Técnica (Analista, Diretor e Secretária), no sentido de que se determine à Secretaria da Receita Federal que promova as necessárias alterações na minuta de edital referente às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias de forma a evitar as distorções decorrentes da atribuição de nota para cada tarifa na proporção inversa da razão entre o valor cotado pelo licitante e o menor valor cotado para aquela mesma tarifa”.

20.Endossa “também a determinação acrescida pelo Sr. Diretor, com a anuência da Sra. Secretária, no sentido de que não se iniciem novas licitações para as permissões em foco até que sejam promovidas as necessárias alterações na minuta do edital”.

21.Quanto à proposta de “cancelamento” da licitação, o MP teceu as seguintes considerações, *verbis*:

21.1- “Em diversas oportunidades, manifestamos nosso entendimento no sentido de que a anulação é uma medida extrema, cabível no caso de vícios graves e insanáveis. No caso de licitações regidas exclusivamente pela Lei nº 8.666/93, já afirmamos que se deve verificar se as falhas encontradas são meramente formais ou se, em decorrência delas, foram feridos princípios basilares como a isonomia, a economicidade, a moralidade e a publicidade. No caso de licitações para concessão de serviço público, deve-se ainda ponderar, especialmente, se os serviços serão prestados com qualidade a preços razoáveis, conforme preconiza a Lei nº 8.987/95.

21.2- Em recente manifestação nos autos do TC-700.216/1997-9 - processo que trata do acompanhamento da licitação para outorga de permissão para exploração de estação aduaneira interior em Campinas/SP -, a despeito da existência das mesmas falhas no edital, manifestamo-nos no sentido de que não era o caso de anula-

ção, uma vez que o vício ali investigado - a alegada inexecutabilidade da proposta vencedora - não foi demonstrado.

21.3- O caso presente, no entanto, é mais grave. Do total das 18 (dezoito) tarifas que compõem a estrutura tarifária adotada pelo edital, 16 (dezesesseis) são expressas em reais e 2 (duas) em percentuais (fls. 156 a 158). A licitante declarada vencedora cotou para todas as dezesseis tarifas expressas em reais o valor de R\$ 0,01 (um centavo). Para a tarifa *ad valorem* de armazenagem de produtos destinados à exportação cotou o percentual de 0,011%. Somente para a tarifa *ad valorem* de armazenagem de produtos importados a licitante-vencedora cotou valor significativo: 0,19%.

21.4- A empresa vencedora não foi a única a cotar valores de R\$ 0,01. Outras licitantes - mas não todas - também se valeram do mesmo expediente, conforme se verifica no quadro comparativo à fl. 136 e na tabela à fl. 18.

21.5- Os serviços prestados na estação aduaneira podem ser cobrados de diferentes formas, de acordo com o que seja mais interessante para o permissionário a cada operação. Assim, por exemplo, o serviço de movimentação de contêineres pode ser cobrado em R\$/m<sup>3</sup> (reais por metro cúbico) ou em R\$/ton (reais por tonelada) (fl. 157, item a.3; e fls. 157/158, item b.3). Se o licitante oferece tarifas irrisórias para todas as formas de cobrança de um determinado serviço, entendemos que não há como negar que a proposta contém preço unitário irrisório, o que é repudiado pelo art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

21.6- Por outro lado, a fixação contratual de tarifas insignificantes e completamente desvinculadas dos custos do serviço prestado pode gerar problemas graves. A prestação de serviços deficitários pode ser suportada pelo permissionário desde que não represente parcela significativa na totalidade dos serviços prestados.

21.7- De acordo com o estudo de viabilidade técnica elaborado pela Secretaria da Receita Federal (fls. 41/47), a futura Eadi teria, à época de elaboração dos estudos (outubro de 1997; fl. 47), uma expectativa de demanda preponderantemente por serviços relacionados à importação - cerca de 95% das receitas estimadas (fl. 42).

21.8- Ocorre que 10 anos - prazo previsto para a permissão - é um período muito longo e a demanda por serviços de exportação e importação pode sofrer variações consideráveis, especialmente em função de variações cambiais. Assim, por exemplo, a desvalorização cambial do Real ocorrida após a elaboração dos estudos, muito provavelmente já determinou uma alteração do perfil de demanda. Por exemplo, as próprias montadoras de veículos podem já estar exportando mais e importando menos.

21.9- Assim, não nos parece razoável, não nos parece que seja de interesse público, firmar-se um contrato em que a fonte de receita do permissionário esteja totalmente concentrada numa única tarifa - no caso a tarifa *ad valorem* de armazenagem de produtos importados. O risco de que o negócio se inviabilize parece-nos considerável. Estar-se-ia beneficiando uma proposta de alto risco, cujas tarifas não refletem os custos dos respectivos serviços.

21.10- O segundo fundamento para anulação da concorrência parece-nos ainda mais forte: o fato de a proposta declarada vencedora não ser a que melhor atende ao interesse público - considerando-se os custos para os usuários e o valores recolhidos em favor do Fundaf.

21.11- As tabelas às fls. 251 a 252 evidenciam que duas das licitantes imporiam aos usuários custos totais menores dos que a licitante declarada vencedora, evidenciando o desrespeito ao art. 15 da Lei nº 8.987/95. As tabelas adotaram como parâmetros as expectativas de demanda constantes do estudo de viabilidade às fls. 41/47 e as tarifas cotadas pelas empresas. Não foi considerada - ainda que se diga o contrário no item 8.8 à fl. 250 - a possibilidade de aumento de tarifa para 2º e 3º períodos de 10 dias, o que pode ser confirmado à fl. 136.

21.12- Calculando-se as notas da forma determinada pelo art. 8º do Decreto nº 1.090/1996, verifica-se que as duas licitantes que apresentaram menores custos para os usuários seriam mais bem classificadas do que a empresa declarada vencedora:

Licitante	Valor da Receita		Valor repassado ao Fundaf		Nota Final
	R\$	Nota	R\$	Nota	
L08 - Eadi Sul	2.659.048,44	8,010	531.809,69	8,612	8,130
L11 - Enar	4.113.949,72	5,177	617.503,85	10,000	6,142
L09 - Milênio	2.170.111,93	9,814	325.516,79	5,271	8,906
L04 - Deicmar	2.129.791,93	10,000	282.836,37	4,580	8,916

21.13- Fica demonstrada, portanto, a violação do art. 15 da Lei nº 8.987/95.

21.14- Deve-se considerar também que o processo de implantação da Eadi Curitiba/São José dos Pinhais encontra-se ainda em fase inicial, em decorrência das inúmeras ações pendentes de apreciação pelo Poder Judiciário. Sequer foi assinado o contrato com a licitante-vencedora, requisito indispensável para que a permissionária inicie as obras da nova estação. Só depois de concluídas as obras começariam a ser prestados os serviços. Dessa forma, *data venia*, não nos parece razoável o argumento apresentado no parecer às fls. 256/258 no sentido de que o Tribunal pondere em sua decisão a urgente necessidade dos serviços prestados na Eadi. Qualquer que seja a decisão do Tribunal - determinando ou não a anulação do certame -, será ainda necessário longo período até que a estação aduaneira passe a operar.

21.15- Finalmente, um último aspecto - ainda não considerado nos presentes autos - reforça ainda mais nossa convicção de que a solução que melhor atende ao interesse público é a anulação da concorrência. Trata-se da ausência de previsão no edital e na minuta de contrato que o acompanha da relação dos bens reversíveis, prevista nos arts. 18, X, e 23, X da Lei nº 8.987/95.

21.16- Se for celebrado o contrato, essa omissão, muito provavelmente, dará causa a mais uma batalha judicial, uma vez que, a despeito de o estudo de viabilidade considerar a amortização dos investimentos de capital ao longo do período da permissão, o entendimento da licitante-vencedora expresso à fl. 218 é no sentido de que 'o conceito de amortização dos investimentos (terreno, construção e equipamentos)

serve apenas para apuração do resultado financeiro disponível em caixa, ao final do prazo de concessão (10 anos)', parecendo-lhe 'óbvio' que ao final daquele período os bens serão de propriedade da empresa."

22. Por todas essas razões, propõe o *parquet* que o Tribunal:

"a) nos termos do inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, fixe prazo para que a Superintendência Regional da Secretaria da Receita Federal – 9ª Região Fiscal promova a anulação da Concorrência SRF/SRRF/9ª RF nº 02/98, em razão do descumprimento dos arts. 3º e 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93 e arts. 15, 18, X, e 23, X, da Lei nº 8.987/95;

b) determine à Secretaria da Receita Federal que:

b1) promova alterações na minuta de edital referentes às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores, de forma a modificar os critérios de pontuação das propostas atualmente utilizados, que atribuem notas para as propostas com base na menor tarifa dentre as apresentadas pelos licitantes, uma vez que tal metodologia inviabiliza a escolha da proposta mais vantajosa, contrariando, assim, o que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666/93, além de não prever a relação dos bens reversíveis, contrariando, dessa forma, os arts. 18, X, e 23, X da Lei nº 8.987/95;

b2) abstenha-se de dar início a novos procedimentos licitatórios para as permissões em foco até que sejam promovidas as alterações de que trata o item anterior;

c) dê conhecimento da decisão adotada à Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos, empresa que ofereceu a Representação de que trata o TC-011.769/1999-8, juntado aos presentes autos nos termos do art. 22 da Resolução 77/96;

d) determine a juntada dos presentes autos aos do TC-550.087/1998-2 - acompanhamento referente à EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR."

É o Relatório.

## VOTO

Inicialmente deixo o meu registro de louvor ao brilhante trabalho realizado pela equipe de auditoria da SECEX/PR.

O percuciente exame feito pelos Analistas encarregados da auditoria deixa absolutamente claro que a metodologia de pontuação utilizada no edital-padrão é falha, uma vez que possibilita às licitantes obterem melhor nota cotando para determinadas tarifas valor muito baixo, simbólico ou irrisório, porque nunca serão utilizadas ou, na melhor das hipóteses, porque a perda financeira que delas advirá, caso venham a ser praticadas, será compensada com outras tarifas de maior valor aplicadas a serviços idênticos.

Essa distorção ocorre porque é exigido dos concorrentes que cote, para cada serviço, várias tarifas, sendo três para os serviços de armazenagem e seis para os serviços de movimentação de mercadorias, podendo, na execução do contrato, aplicar qualquer uma das tarifas cotadas. Como as notas são maiores para as menores tarifas cotadas, os licitantes procuram atribuir valores baixos, simbólicos ou irrisóri-

os àquelas tarifas que consideram de menor ou nenhuma importância, pelo conhecimento que têm dos serviços a realizar. A metodologia utilizada, dessa forma, incentiva que sejam cotados preços equivalentes à menor parte da moeda (R\$ 0,01 – um centavo). Aquele que assim fizer já tem garantida a nota máxima (10), e outro que, não atento aos critérios do edital, cotar, por exemplo, dois centavos terá nota igual a cinco, ou seja, metade da nota máxima. Isso não significa, entretanto, que terá prejuízos o licitante que cotou preços irrisórios para algumas tarifas, eis que a viabilidade do empreendimento estará garantida pela tarifa ou tarifas que cotou a preços normais de mercado e que representam a quase totalidade das receitas.

A propósito, cabe, desde logo, afastar a hipótese levantada pela equipe no sentido de que poderia haver a aplicação cumulativa de tarifas para o mesmo serviço. Na verdade, o edital, em seu subitem 8.1.1, abaixo transcrito, estabelece que, dentre as várias tarifas aplicáveis ao mesmo serviço (*ad valorem*, por peso, por área ou por volume), o licitante poderá aplicar qualquer uma delas, indistintamente, e não todas ao mesmo tempo:

*“8.1.1. Observado o tipo de serviço (movimentação ou armazenagem), o tipo de operação (importação ou exportação e, na movimentação, também o tipo de acondicionamento (paletizada, não paletizada ou coteinerizada), a permissionária poderá, a seu critério, cobrar, pelos serviços prestados aos usuários, quaisquer das tarifas respectivas constantes da sua proposta (‘ad valorem’, por peso, por volume ou por área).”*

As ressalvas que faço a respeito da metodologia adotada não incluem, entretanto, o cálculo que atribui nota máxima ao licitante que cotou a menor tarifa e notas inversamente proporcionais às tarifas cotadas pelos outros licitantes. Entendo que nada mais justo do que atribuir, por exemplo, nota duas vezes menor que a nota máxima ao licitante que cotou o preço da tarifa duas vezes superior ao primeiro classificado. Entretanto, o que ocorre, no presente caso, é que este critério, em princípio justo, está servindo para atribuir notas máximas a preços com pouco ou nenhum significado econômico, contribuindo de forma definitiva para a distorção acima mencionada.

Outro fator para essa mesma distorção, como muito bem abordou a equipe de auditoria, refere-se à ausência de pesos ou à sua atribuição inadequada (por não refletir a real importância da tarifa ou serviço) quando do cálculo das notas relativas a algumas tarifas ou grupo de tarifas.

Retomando a questão dos preços irrisórios ou simbólicos, os quais, como se sabe, não são admitidos pelo art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93, não há dúvidas de que, de fato, ocorreram na licitação em exame, haja vista que a totalidade de tarifas aplicáveis a determinado serviço (especialmente o de movimentação de mercadorias) foi cotada ao preço ínfimo de R\$ 0,01 (um centavo) por diversas licitantes.

Entendo, todavia, que o dispositivo legal mencionado tem por finalidade não permitir que propostas inexequíveis saíam-se vencedoras de licitações realizadas pelo poder público, o que fatalmente ocorreria caso fossem cotados e praticados preços irrisórios incompatíveis com os respectivos custos. Propostas com preços mani-

festamente inexecutáveis devem ser desclassificadas pela comissão de licitação, conforme determina o art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Não obstante, o que se observa no presente caso é que a viabilidade do empreendimento não é determinada pelas tarifas cotadas a valores ínfimos, mas sim por outra ou grupo de outras tarifas cotadas a preços normais de mercado. Essas tarifas mais relevantes são determinadas por cada uma das licitantes, de acordo com o conhecimento que têm do mercado, tudo em conformidade com o estudo de viabilidade econômico-financeira que empreenderam.

Em suas justificativas, a comissão de licitação demonstrou a executabilidade da proposta da licitante-vencedora, como pode ser visto dos trechos abaixo transcritos:

- item 3.27, fl. 206: *“Como podemos observar na planilha acima e em especial aos valores de lucros acumulados, notamos ser perfeitamente viável a instalação da estação aduaneira nestas condições, sendo a proposta com as tarifas perfeitamente executáveis e financeiramente compatíveis, permitindo margem considerável de lucro no prazo contratual, mesmo considerando as situações mais desfavoráveis ...”*;

- item 3.29, fl. 207: *“Portanto, como podemos observar pelo valor dos lucros acumulados, mesmo não utilizando a faculdade prevista no item 8.1.2, inciso IV do edital de licitação, é viável a instalação da estação aduaneira interior nestas condições, sendo as tarifas perfeitamente executáveis e financeiramente compatíveis.”*;

- item 3.30, fl. 207: *“Pelos dados demonstrados acima, resta provada a executabilidade e a compatibilidade da proposta vencedora...”* (todos os grifos não são do original).

Por oportuno, não é demasiado lembrar que a avaliação da executabilidade das propostas é de responsabilidade da Comissão de Licitação, uma vez que a ela compete desclassificar as propostas manifestamente inexecutáveis ou com preços excessivos, conforme determina o art. 48, inciso II, da Lei nº 8.443/92.

Ainda sobre o assunto, é importante notar que, com as justificativas apresentadas pela comissão de licitação, o Analista encarregado do respectivo exame concluiu que “não mais são patentes as evidências de inviabilidade do projeto da licitante-vencedora, como havia sido observado no estudo anterior”.

Em suma, concordo com os pareceres quanto à existência de falhas na metodologia de pontuação constante do edital, porque o critério adotado permite ou mesmo incentiva a apresentação de preços irrisórios para algumas tarifas com o único objetivo de vencer a licitação. No entanto, considero que essas falhas, não obstante devam ser corrigidas em futuros editais, não frustraram os objetivos da licitação, quais sejam, o de garantir a observância ao princípio constitucional da isonomia e o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Quanto ao primeiro objetivo – o da isonomia –, entendo que as falhas do edital que permitem as distorções constatadas não privilegiam nem prejudicam determinado licitante, nem permitem à comissão de licitação julgar arbitrariamente as propostas, o que seria altamente censurável. Na verdade, os itens do edital contendo a

questionável metodologia de pontuação exigem que os interessados no empreendimento tenham um amplo conhecimento do mercado relativamente aos serviços licitados, de forma a cotarem suas tarifas com vistas a sagrarem-se vencedores do certame, sem que isso implique o insucesso da futura empresa, sendo necessário, para tanto, que façam um criterioso estudo de viabilidade econômico-financeira.

Dessa forma, não tendo ocorrido nenhuma impugnação ao edital, é de se supor que os interessados não tiveram dúvidas ou objeções com relação aos seus termos. Com efeito, segundo a comissão de licitação (fl. 199), desde a divulgação do edital até a abertura dos envelopes contendo as propostas transcorreram 322 dias, sem que, nesse período, algum licitante e também este Tribunal tenham se manifestado contra os termos daquele instrumento. Segundo ainda aquele órgão, 35 (trinta e cinco) licitações já foram realizadas em todo o País com os mesmos termos do edital ora em exame, que é padrão para toda a Receita Federal, não havendo notícias de que alguma vez tenham aqueles termos sido impugnados.

Nessa linha de raciocínio, entendo que, sendo de conhecimento amplo dos licitantes, por exemplo, que dentre as três tarifas que podem indistintamente ser cobradas do usuário pela armazenagem de mercadorias (*ad valorem*, por volume ou por área) somente uma delas efetivamente será utilizada por ser financeiramente a mais vantajosa, e que sobre esta tarifa dar-se-ia a disputa na licitação, ou seja, para a tarifa financeiramente mais vantajosa, os licitantes procurariam ofertar o menor valor, de forma a obter a maior nota, e para as duas outras cotariam preços irrisórios de R\$ 0,01 (um centavo), obtendo para ambas a nota máxima; nesta hipótese não haveria prejuízos ao usuário, eis que a tarifa que seria de fato aplicada pelo prestador dos serviços teria sido a menor dentre as ofertadas na licitação.

Por oportuno, registre-se que, consoante informou a comissão de licitação (fl. 201), todas as licitantes, demonstrando terem entendido a metodologia de pontuação, consideraram a viabilidade do empreendimento a partir do faturamento global, fazendo então as devidas e questionadas compensações entre as tarifas, “concentrando a tarifação nos serviços mais representativos segundo a estratégia individualmente adotada”, nas palavras da referida comissão.

Em suma, entendo que os falhos critérios de pontuação não causaram prejuízos à competitividade entre os diversos concorrentes e tampouco infringiram o princípio constitucional da isonomia.

Reportando-me agora ao segundo objetivo da licitação, qual seja, o de selecionar a proposta mais vantajosa, lembro inicialmente que, para as licitações da espécie realizadas pela Receita Federal, entende-se como proposta mais vantajosa a que possibilitar a menor tarifa ao usuário combinada com a maior oferta de pagamento àquele órgão, pela outorga da permissão, uma vez que o critério de julgamento escolhido foi o previsto no inciso III do art. 15 da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, *verbis*:

“Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I – o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II – a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

*III – a combinação dos critérios referidos nos incisos I e II deste artigo.”*

No caso em exame, a empresa vencedora da licitação cotou em 0,19% a tarifa que incide sobre o valor CIF da mercadoria, sendo este percentual compatível com o preço médio praticado pelas demais EADIs (da ordem de 0,25%), conforme informações que constam do TC-700.216/1997-9 – processo de acompanhamento da licitação destinada à outorga de permissão para exploração de uma EADI em Campinas/SP. Dessa forma, verifica-se que a tarifa cotada pela licitante-vencedora e que irá representar a quase totalidade das receitas é compatível com os preços correntes de mercado.

Não obstante, entendeu o Ministério Público que a proposta vencedora não seria a que menor custo traz ao usuário e que duas outras licitantes seriam melhor classificadas se fosse adotado critério de atribuição de notas distinto do previsto no edital. Pelo critério *proposto*, seriam atribuídas notas em função do *faturamento anual estimado* a partir das tarifas cotadas, que teria peso 8, e da maior oferta ao FUNDAF, que teria peso 2, em conformidade – relativamente aos pesos - com o que determina o art. 8º do Decreto nº 1.910/96.

O edital, como visto anteriormente, em que pese não contemplar o critério proposto pelo Ministério Público a partir de entendimento da equipe de auditoria (vide fls. 249/252), também tem respaldo no aludido Decreto, haja vista que, no cálculo das notas médias intermediárias (relativamente às tarifas aplicáveis à armazenagem e movimentação de mercadorias), foram considerados os pesos previstos naquele diploma legal para as tarifas (peso 8) e para o FUNDAF (peso 2). Para se chegar à nota final, o edital estabeleceu também pesos para grupos de serviços, de acordo com a natureza da mercadoria, se importada (peso 4) ou destinada à exportação (peso 6), enquanto que pelo método proposto alcança-se a nota final apenas pela aplicação da média ponderada entre as notas obtidas com as tarifas cotadas (peso 8) e a nota relativa à oferta ao FUNDAF (peso 2).

Melhor explicando: embora no cálculo do faturamento deveriam estar contempladas todas as formas de receitas (na verdade não estão, conforme será abordado mais adiante) advindas da aplicação de tarifas sobre os serviços relacionados à importação e exportação de mercadorias, o MP não levou em consideração, assim como fez o edital, a importância relativa daqueles serviços para a nota final dos licitantes. Como visto, o grupo de serviços relacionado à importação teve peso 4, e o relacionado à exportação, peso 6 no cálculo da nota final dos concorrentes. O MP, na verdade, apenas levou em consideração, no cálculo das notas finais, as tarifas (que multiplicadas pelos quantitativos esperados de demanda resultam no faturamento estimado), ponderadas por peso 8, e a oferta ao FUNDAF com peso 2.

O estabelecimento de peso maior para mercadorias destinadas à exportação é justificado de forma razoável pela necessidade de reduzir-se o custo daquelas mercadorias, com vistas a torná-las mais competitivas no mercado externo. Essa justificativa, a propósito, foi endossada pelo Ministério Público em parecer exarado no TC-700.216/1997-9 – processo de acompanhamento da instalação de uma EADI em Campinas/SP.

O cálculo do faturamento estimado realizado pela equipe de auditoria de que se valeu o *Parquet* para elaboração da tabela constante de seu parecer nestes autos (vide subitem 21.12 do Relatório que antecede a este Voto) não leva em conta as diversas tarifas cotadas pelos licitantes (no total de 18), mas apenas três delas, quais sejam: tarifa incidente sobre o valor CIF da mercadoria armazenada; tarifa incidente sobre peso da mercadoria movimentada; e tarifa incidente sobre o volume da mercadoria movimentada. Além disso, somente foram consideradas as tarifas incidentes sobre os serviços vinculados à importação de mercadorias, grupo que tem, segundo o edital, peso 4 (quatro) no cálculo da nota final. Ou seja, o cálculo do faturamento estimado não levou em consideração os serviços relacionados com as mercadorias destinadas à exportação, grupo que no edital tem peso 6 (seis) no cálculo da nota final. Também não foi considerada no cálculo a possibilidade de majoração das tarifas de armazenagem em até 100% após o primeiro período de dez dias, o que, aliás, seria muito difícil de realizar com precisão, especialmente com relação ao percentual de acréscimo, tendo em vista que a faculdade depende de acordo entre a permissionária e o usuário dos serviços, consoante o disposto no item 8.1.2 do edital de licitação.

Assim o custo total ao usuário, representado - no modelo proposto - pelo faturamento estimado, não está devidamente demonstrado na tabela do MP utilizada por esse órgão para embasar o argumento de que a proposta vencedora não teria sido a que melhor atende ao interesse público.

Dessa forma, a tabela elaborada pelo Ministério Público (subitem 21.12 do Relatório) apresenta falhas que não permitem endossar ou refutar a conclusão a que chegou aquele órgão, em que pese ter aquela argumentação forte apelo teórico.

Por outro lado, observo ainda que, se já existem dúvidas com relação à exequibilidade da proposta vencedora (como visto infundadas), com muito mais razão seria questionada a viabilidade econômico-financeira das propostas com tarifas menores do que as propostas pela licitante-vencedora.

Considero, portanto, que a proposta vencedora, nos termos do edital de licitação, é a que melhor atende, simultaneamente, aos critérios de menor tarifa e de maior oferta à Receita Federal, por meio do FUNDAF.

Uma outra falha detectada pelo Ministério Público foi a ausência no edital e na minuta do futuro contrato da relação dos bens reversíveis, o que representa infringência ao inciso X dos artigos 18 e 23, respectivamente, da Lei nº 8.987/95. A preocupação do *Parquet* reside na possibilidade de haver futuramente disputas judiciais com relação à propriedade daqueles bens, uma vez que o próprio licitante-vencedor parece ter entendido, conforme expediente de fl. 218, que tais bens serão de sua propriedade quando extinta a permissão pelo término do seu prazo contratual.

Na verdade, esses bens serão de propriedade da União, quando extinguir-se a permissão, conforme dispõe o § 1º do art. 35 da Lei nº 8.987/95:

*“Art. 35 Extingue-se a concessão por:*

*(omisis)*

*§ 1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.”*

Conforme a doutrina, a reversão de que trata este dispositivo legal é a transfêrencia ao poder público concedente dos bens de propriedade do permissionário aplicados ao serviço, uma vez extinta a permissão.

Examinando o edital e a minuta do referido contrato constatei que, de fato, deles não consta, de forma explícita, a relação dos bens reversíveis, como asseverou o Ministério Público. Não obstante, os referidos instrumentos dispõem em cláusulas específicas sobre a transferência para a União dos bens do permissionário, mediante indenização no caso dos bens ainda não amortizados ou depreciados quando da extinção da permissão, o que leva ao entendimento de que todos os bens postos à disposição do serviço são considerados reversíveis.

De qualquer forma, para que não existam dúvidas e seja cumprida a lei é necessário que tais bens estejam expressamente indicados no edital e também no contrato. Tendo em vista que este último ainda não foi assinado, a falha verificada ainda é passível de correção.

Assim, pelas razões expendidas, entendo que os motivos alegados pelo Ministério Público não são suficientes à anulação do procedimento licitatório, conforme proposto por aquele órgão e pelo Analista encarregado do exame dos autos.

Ante todo o exposto, acolhendo, em parte, a proposta formulada pelo Diretor da 3ª Divisão Técnica da SECEX/PR, com a qual se manifesta de acordo a Titular daquela Secretaria, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

**Ministro Adylson Motta**

A razão do presente pronunciamento é o fato de que sou Relator de um processo de acompanhamento de outorga de permissão, referente à instalação de Estação Aduaneira Interior – EADI em Campinas/SP (TC 700.216/1997-9).

De início estive propenso a propor a anulação da licitação à vista dos elementos dos autos, ainda pendentes de uma análise mais acurada. Posteriormente, com os novos estudos promovidos pela Secretaria da Receita Federal e os pareceres da Unidade Técnica e do douto Ministério Público, convenci-me de que a proposta vencedora, vista de uma maneira conjunta, não apresentava uma manifesta inexecuibilidade, como exige o art. 15, § 2º, da Lei de Concessões e Permissões, para a recusa de propostas das licitantes. Atualmente estou convicto de que a Comissão Especial de Licitação, diante das circunstâncias apresentadas, não poderia fazer outra coisa que não fosse acolher a cotação que posteriormente se mostrou a mais vantajosa para o interesse público. Logo, entendo que, naquele caso, a anulação não se mostrou legalmente respaldada e também conveniente para a Administração, pois as obras de instalação da Estação Aduaneira estão praticamente concluídas.

Essa conclusão é fruto de uma considerável reflexão e análise de estudos e opiniões, muitas vezes não coincidentes e guiadas por um legítimo interesse de ver nulo o ato que classificou a proposta vencedora. Determinei que fosse feito novo exame do caso pela SECEX/SP e pela Secretaria da Receita Federal e solicitei novo

parecer do **Parquet**, após a sustentação oral feita pela DEICMAR. Para um saneamento ainda mais completo, enviei dois técnicos de meu Gabinete, sendo um deles engenheiro, para uma verificação **in loco**.

O presente caso, no entanto, apresenta grande diferença em relação ao relato do por mim na penúltima Sessão Plenária. Como bem consignou o ilustre Procurador-Geral:

*“21.2. Em recente manifestação nos autos do TC 700.216/1997-9 – processo que trata do acompanhamento da licitação para outorga de permissão para exploração de estação aduaneira interior em Campinas/SP - a despeito da existência das mesmas falhas do edital, manifestamo-nos no sentido de que não era o caso de anulação, uma vez que o vício ali investigado – a alegada inexecutabilidade da proposta vencedora – não foi demonstrado.*

*O caso presente, no entanto, é mais grave. Do total das 18 (dezoito) tarifas que compõem a estrutura tarifária adotada pelo edital, 16 (dezesesseis) são expressas em reais e 2 (duas) em percentuais (fls. 156 a 158). A licitante declarada vencedora cotou para todas as dezesseis tarifas expressas em reais o valor de R\$ 0,01 (um centavo). Para a tarifa **ad valorem** de armazenagem de produtos destinados à exportação cotou o percentual de 0,01%. Somente para a tarifa **ad valorem** de armazenagem de produtos importados a licitante vencedora cotou valor significativo: 0,19 %”.*

Por essas e outras razões apresentadas no Relatório do eminente Ministro Bento Bugarin, entendo que a melhor proposta seria a fixação de prazo para a anulação do certame.

Assim sendo, com as vênias devidas ao ilustre Ministro-Relator, Voto no sentido do acolhimento integral da proposta do douto representante do Ministério Público junto a esta Corte.

## DECISÃO NÃO ACOLHIDA

### DECISÃO Nº /2000-TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC 007.369/1999-9 (Relatório de Auditoria)  
Processo apenso: TC 011.769/1999-8 (Representação formulada pela empresa Localfrio Armazéns Gerais Frigoríficos S/A acerca de licitação abordada no Relatório de Auditoria)
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Responsável: Naury Fragoso Tanaka, Superintendente da Receita Federal na 9ª Região Fiscal
4. Órgão: Superintendência Regional da Receita Federal – 9ª Região Fiscal/MF
5. Relator: Ministro Bento José Bugarin
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: SECEX/PR

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator,  
DECIDE:

8.1. nos termos do inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, fixar prazo de 15 (quinze) dias para que a Superintendência Regional da Receita Federal – 9ª Região Fiscal promova a anulação da Concorrência SRF/SRRF/9ª RF nº 02/98, em razão do descumprimento dos arts. 3º e 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93 e arts. 15, 18, inciso X, e 23, inciso X, da Lei nº 8.987/95;

8.2. determinar à Secretaria da Receita Federal que:

a) promova alterações na minuta de edital referentes às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores, de forma a modificar os critérios de pontuação das propostas atualmente utilizados, que atribuem notas para as propostas com base na menor tarifa dentre as apresentadas pelos licitantes, uma vez que tal metodologia inviabiliza a escolha da proposta mais vantajosa, contrariando, assim o que dispõem os arts. 18, inciso X, e 23, inciso X, da Lei nº 8.987/95;

b) abstenha-se de dar início a novos procedimentos licitatórios para as permissões em foco até que sejam promovidas as alterações de que trata o item anterior;

8.3. dar conhecimento do teor da presente decisão adotada à Localfrio Armazéns Gerais Frigoríficos S/A, autora da Representação de que trata o TC 011.789/1999-8;

8.4. determinar a juntada dos presentes autos ao TC 550.087/1998-2.

9. Ata nº 24/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 21/06/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes:

ADYLSO MOTA

Ministro

## DECISÃO Nº 498/2000 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº 007.369/1999-9 (Relatório de Auditoria)

1.1. Processo apenso: TC-011.769/1999-8 (Representação formulada pela empresa Localfrio Armazéns Gerais Frigoríficos S/A acerca de licitação abordada no Relatório de Auditoria).

2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria.

3. Responsável: Naury Fragoso Tanaka, Superintendente da Receita Federal na 9ª Região Fiscal.

4. Órgão: Superintendência Regional da Receita Federal - 9ª Região Fiscal (PR).

5. Relator: Ministro Bento José Bugarin.

Revisor: Ministro Humberto Guimarães Souto.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 05/07/2000.

7. Unidade Técnica: SECEX/PR.

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - determinar à Secretaria da Receita Federal que:

a) promova alterações nos futuros editais de licitação concernentes às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores, de forma a não mais permitir ou incentivar a cotação de tarifas a preços simbólicos ou irrisórios, uma vez que o procedimento infringe o § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93;

b) inclua nos mencionados editais a indicação dos bens reversíveis, bem como, nos respectivos contratos, cláusulas que sobre eles disponham, em conformidade com o que determinam os arts. 18, inciso X, e 23, inciso X, da Lei nº 8.987/95;

c) não dê início a novos procedimentos licitatórios para as aludidas permissões até que sejam promovidas as alterações de que tratam as alíneas anteriores;

d) inclua no contrato a ser firmado com a licitante-vencedora da Concorrência SRF/SRRF/9ª RF – nº 02/98 cláusulas dispondendo sobre os bens reversíveis, em atendimento ao que determina o já mencionado art. 23, inciso X, da Lei nº 8.987/95.

8.2 – conhecer da Representação formulada pela empresa Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno, dando-lhe ciência desta Decisão;

8.3 - juntar os presentes autos ao TC-550.087/1998-2, que trata do acompanhamento relativo à EADI a ser instalada em Curitiba ou em São José dos Pinhais/PR.

9. Ata nº 24/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 21/06/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes na Sessão de 07/06/2000: Iram Saraiva (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira.

11.2. Ministros presentes nesta Sessão: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Humberto Guimarães Souto (Revisor), Valmir Campelo, Adylson Motta, Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

11.3. Ministros com voto vencido: Adylson Motta e Benjamin Zymler.

11.4. Ministro que não votou: Adhemar Paladini Ghisi (art. 57 do Regimento Interno).

IRAM SARAIVA

Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Ministro-Revisor