

**Ao Excelentíssimo Senhor  
Deputado Federal José Eduardo Cardoso  
Subrelator da CPMI dos Correios**

Doc.  
001227

Senhor Deputado,

Em relação ao meu depoimento prestado a essa CPMI no dia 22 de setembro do corrente ano, presto a V. Excia. as seguintes informações complementares, conforme acordado durante a reunião:

**1. PREÇO DO TRANSPORTE AÉREO DAS LINHAS A E C DA RPN NOS TRECHOS BRASÍLIA/MANAUS E MANAUS/BRASÍLIA:**

Em princípio, quero destacar que devem ser considerados momentos distintos, a saber:

- a) **antes** da entrada em vigor dos contratos objeto da Concorrência 006/2004;
- b) **após** a entrada em vigor dos referidos contratos (a partir de 01/05/2005).

a) Até 30/04/2005 a modalidade de contratação era feita em forma de bloqueio. Nesta sistemática, o valor do trecho guardava proporcionalidade com a carga contratada em cada trecho da linha. Dessa forma, os valores dos trechos apresentavam valores diferenciados, conforme discriminação a seguir:

**Valores vigentes em 26/12/2002**

	<b>CARGA CONTRATADA</b>	<b>VALOR DO TRECHO</b>
<b>BSB/MAO</b>	16.000 Kg	R\$ 74.118,30
<b>MAO/BSB</b>	10.000 Kg	R\$ 45.334,09

**Valores vigentes em 26/12/2003**

	<b>CARGA CONTRATADA</b>	<b>VALOR DO TRECHO</b>
<b>BSB/MAO</b>	16.000 Kg	R\$ 56.413,08
<b>MAO/BSB</b>	7.000 Kg	R\$ 22.533,76

**Valores vigentes em 26/12/2004**

	<b>CARGA CONTRATADA</b>	<b>VALOR DO TRECHO</b>
<b>BSB/MAO</b>	16.000 Kg	R\$ 91.543,87
<b>MAO/BSB</b>	7.000 Kg	R\$ 45.364,30



b) A partir de 01/05/2005, a modalidade de contratação passou a ser por hora de vô. Nesta modalidade de contratação, a carga disponibilizada para a ECT é uniforme em todos os trechos que compõem a linha. Assim, o valor de cada trecho é calculado pela quantidade de horas de vô pelo valor da hora voada. No caso dos trechos Manaus/Brasília e Brasília/Manaus (Linha 69011), o valor dos trechos é de **R\$ 61.008,27**, em ambos os sentidos. Este valor é resultado da multiplicação do valor por hora de vô (R\$ 21.534,86) pela quantidade de horas voadas (2,833 – 02:50 h).

Portanto, a afirmação de que os preços das linhas acima citadas eram iguais não é procedente, já que este fato apenas ocorreu quando da alteração da forma de contratação do serviço.

## **2. TEMPO DE VÔO TOTAL NAS LINHAS A E C, DESDE MAIO DE 2001.**

Sua Excelência o Sr Relator dispunha de uma informação de que o tempo de vôo nas linhas em apreço teve grande variação no período de 2001 a 2005. Sobre este assunto, informo que ocorreram pequenas variações em alguns trechos, conforme demonstrado abaixo, que foram resultado da necessidade de ajustes dos reais tempos de vôo em cada um dos trechos da linha.

### **Tempo de vôo estipulado na Ficha Técnica em maio de 2001 (DL-001)**

#### **Linha A**

Fortaleza/Salvador = 90 minutos;  
Salvador/Rio de Janeiro = 110 minutos;  
Rio de Janeiro/São Paulo = 60 minutos;  
São Paulo/Brasília = 90 minutos;  
Brasília/Manaus = 165 minutos  
**Total = 515 minutos – 08:35 h**

#### **Linha C**

Manaus/Brasília = 165 minutos;  
Brasília/São Paulo = 90 minutos;  
São Paulo/Rio de Janeiro = 60 minutos;  
Rio de Janeiro/Salvador = 110 minutos;  
Salvador/Fortaleza = 90 minutos  
**Total = 515 minutos – 08:35 h**

### **Tempo de vôo estipulado na Ficha Técnica em dezembro de 2001 (Pregão 045/01)**

#### **Linha A**

Fortaleza/Salvador = 100 minutos;  
Salvador/Rio de Janeiro = 120 minutos;  
Rio de Janeiro/São Paulo = 65 minutos;  
São Paulo/Brasília = 95 minutos;  
Brasília/Manaus = 170 minutos  
**Total = 550 minutos – 09:10 h**

RQS nº 03/2005 - CN
CPM - CORREIOS
Fis. Nº 231
3605
Dac. 2 de 4

**Linha C**

Manaus/Brasília = 170 minutos;  
Brasília/São Paulo = 95 minutos;  
São Paulo/Rio de Janeiro = 60 minutos;  
Rio de Janeiro/Salvador = 120 minutos;  
Salvador/Fortaleza = 100 minutos  
**Total = 545 minutos – 09:05 h**

**Tempo de vôo estipulado na Ficha Técnica em dezembro de 2002 (Pregão 045/01 – Prorrogação contratual)****Linha A**

Fortaleza/Salvador = 100 minutos;  
Salvador/Rio de Janeiro = 120 minutos;  
Rio de Janeiro/São Paulo = 65 minutos;  
São Paulo/Brasília = 95 minutos;  
Brasília/Manaus = 170 minutos  
**Total = 550 minutos – 09:10 h**

**Linha C**

Manaus/Brasília = 170 minutos;  
Brasília/São Paulo = 95 minutos;  
São Paulo/Rio de Janeiro = 60 minutos;  
Rio de Janeiro/Salvador = 120 minutos;  
Salvador/Fortaleza = 100 minutos  
**Total = 545 minutos – 09:05 h**

**Tempo de vôo estipulado na Ficha Técnica em dezembro de 2003 (Pregão 106/03)****Linha A**

Fortaleza/Salvador = 100 minutos;  
Salvador/Rio de Janeiro = 120 minutos;  
Rio de Janeiro/São Paulo = 65 minutos;  
São Paulo/Brasília = 95 minutos;  
Brasília/Manaus = 170 minutos  
**Total = 550 minutos – 09:10 h**

**Linha C**

Manaus/Brasília = 170 minutos;  
Brasília/São Paulo = 95 minutos;  
São Paulo/Rio de Janeiro = 60 minutos;  
Rio de Janeiro/Salvador = 120 minutos;  
Salvador/Fortaleza = 100 minutos  
**Total = 545 minutos – 09:05 h**

**Tempo de vôo estipulado na Ficha Técnica em dezembro de 2004 (Pregão 105/04)**

**Linha A**

Fortaleza/Salvador = 100 minutos;  
Salvador/Rio de Janeiro = 120 minutos;  
Rio de Janeiro/São Paulo = 65 minutos;  
São Paulo/Brasília = 95 minutos;  
Brasília/Manaus = 170 minutos  
**Total = 550 minutos – 09:10 h**

**Linha C**

Manaus/Brasília = 170 minutos;  
Brasília/São Paulo = 95 minutos;  
São Paulo/Rio de Janeiro = 60 minutos;  
Rio de Janeiro/Salvador = 120 minutos;  
Salvador/Fortaleza = 100 minutos  
**Total = 545 minutos – 09:05 h**

Portanto, houve um equívoco na coleta dos dados junto à ECT, já que o tempo de vôo das linhas acima citadas somente teve alteração a partir de 01/04/2001, mantendo-se inalterado até a extinção da linha em 30/04/2005.

Ainda com o objetivo de auxiliar os trabalhos dessa CPMI encaminho, em anexo, cópia do Acórdão n.º 2.106/2004 – TCU – Plenário e do Acórdão n.º 241/2005 – TCU – Plenário, cujo objeto era análise do Edital de Concorrência 006/2004, promovido pela ECT para contratação de serviços de transporte aéreo de cargas.

Atenciosamente,



MAURÍCIO COELHO MADUREIRA

RQS nº 03/2005 - CN
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 233
3605
Doc.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
 1ª Secretaria de Controle Externo  
 SAFS Quadra 04, Lote 01, Ed. TCU, Anexo I, Sala 102 – CEP: 70042-900 –  
 Brasília/DF

**COMUNICAÇÕES  
 PROCESSUAIS  
 42775706**

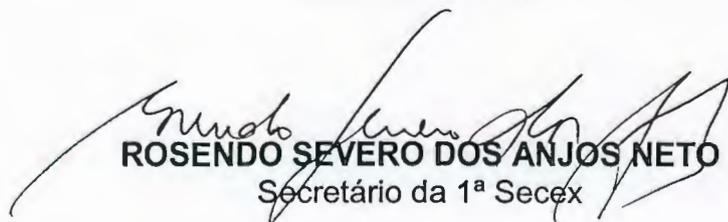
<b>OFÍCIO Nº</b> 1021/2004	<b>SECEX</b> 1ª Secex	<b>DATA</b> 23.12.2004	<b>PROCESSO Nº</b> 019.404/2004-9
<b>NATUREZA COMUNICAÇÃO DE DECISÃO</b>	<b>NOME DO RESPONSÁVEL OU INTERESSADO/CARGO</b> <b>JOÃO HENRIQUE DE ALMEIDA SOUSA</b> Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT		

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Senhoria que este Tribunal, em Sessão Plenária realizada em 15/12/2004, Ata nº 49/2004, ao apreciar o processo acima referenciado, que trata de Representações formuladas pelas empresas TRIP Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista e RLA – Linhas Aéreas S.A. **decidiu**, por meio do Acórdão nº 2.106/2004-TCU-Plenário, indeferir o pedido de cautelar formulado nas supracitadas Representações e, no mérito, considerá-las improcedentes. Na mesma assentada o Tribunal proferiu determinações e recomendações à ECT (itens 9.2e 9.3 do acórdão).

Para maior esclarecimento, encaminho em anexo cópia do referido acórdão, bem como do Relatório e voto que o fundamentam.

Atenciosamente,

  
**ROSENDO SEVERO DOS ANJOS NETO**  
 Secretário da 1ª Secex

<b>PRAZO PARA ATENDIMENTO</b>	<b>CIENTE/DATA</b> ____/____/____
<b>DADOS DO DESTINATÁRIO</b>	
<b>Nome:</b> JOÃO HENRIQUE DE ALMEIDA SOUSA	
<b>Endereço:</b> SBN Quadra. 01, Bloco "A", Ed. Sede ECT – 19º andar	<b>Bairro:</b> Plano Piloto
<b>Cidade:</b> BRASÍLIA	<b>CEP:</b> 70002-900
<b>OBSERVAÇÃO:</b> quando do atendimento deste expediente, solicito referenciar, com o devido destaque, as informações do cabeçalho.	

Fls. Nº **234**  
**3605**  
 Doc. \_\_\_\_\_

ACÓRDÃO Nº 2.106/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC-019.404/2004-9
2. Grupo I - Classe de Assunto VII – Representação.
3. Interessadas: TRIP Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista e RLA – Linhas Aéreas S/A.
4. Unidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.
5. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 1ª Secex.
8. Advogados constituídos nos autos: Guilherme Chiarini Bastos (OAB-210912) e Francisco Sérgio Bocamino Rodrigues (OAB-SP 107.459).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelas licitantes identificadas no item 3 supra com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, acerca de supostas irregularidades contidas no edital relativo à Concorrência 006/2004/CEL/AC divulgado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, objetivando a contratação de serviços de transportes aéreos de cargas em aeronaves cargueiras.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer das representações formuladas pelas empresas TRIP Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista e RLA – Linhas Aéreas S/A, com fundamento no art. 113, § 1º da Lei 8.666/93 c/c o art. 237, inciso VII, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para indeferir o pedido de cautelar formulado e, no mérito, considerá-las improcedentes;

9.2. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que agrupe, quando da realização de licitações cujo o critério de julgamento for por item, em um mesmo item os objetos que deverão ser adjudicados juntos;

9.3. recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que, nas futuras licitações realizadas pela empresa com o objetivo de contratar serviços de transportes aéreos de cargas, verifique a possibilidade de as participantes apresentarem, na fase de habilitação, compromisso particular ou “leasing condicional” de aquisição ou locação que garanta a posse ou a disponibilidade das aeronaves no prazo definido para início das operações, de forma a ampliar o universo da competição;

9.4. dar ciência desta deliberação às interessadas e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, encaminhando-lhes cópias do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 49/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 15/12/2004 – Extraordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO  
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral

RQS nº 03/2005 - CN
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº <b>235</b>
<b>3605</b>
Doc. _____

**Grupo I – Classe VII – Plenário**

**Processo TC 019.404/2004-9**

**Natureza:** Representação

**Unidade:** Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT

**Interessados:** TRIP Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista e RLA – Rico Linhas Aéreas S/A

**Advogados constituídos nos autos:**

- Guilherme Chiarini Bastos (OAB/SP 210912); e

- Francisco Sérgio Bocamino Rodrigues (OAB/SP 107.459)

**Sumário:** Representações formuladas por empresas licitantes contra edital relativo à Concorrência nº 006/2000-CEL/AC, divulgado pela ECT com vistas a contratação de serviços de transporte aéreo de cargas em aeronaves cargueiras para linhas da Rede Postal Noturna. Alegação de supostas exigências que restringiriam o caráter competitivo do certame. Solicitação de medida cautelar. Oitiva preliminar dos responsáveis. Justificativas capazes de afastar as falhas imputadas. Elementos suficientes para o julgamento de mérito. Improcedência. Determinação e recomendação ante questionamentos levantados pela Unidade Técnica. Ciência às interessadas.

## RELATÓRIO

Tratam os autos de representações formuladas pelas empresas TRIP Transporte Aéreo Regional Interior Paulista e RLA – Rico Linhas Aéreas, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, anunciando supostas irregularidades no edital relativo à Concorrência nº 006/2004-CEL/AC, divulgado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, objetivando a contratação de serviços de transporte aéreo de cargas em aeronaves cargueiras paletizadas para onze linhas da Rede Postal Noturna.

2. A documentação relativa às referidas representações foi recebida em meu Gabinete no dia 24 de novembro passado, na qual, dentre outras providências, as interessadas solicitaram a concessão de medida cautelar objetivando obstar a abertura do certame, que ocorreria no dia seguinte, ou seja, 25 de novembro, às 09:00 horas.

3. Na análise preliminar que efetuei nos autos, considerei que não era o caso da adoção da cautelar requerida naquele momento, entendendo necessário buscar maiores esclarecimentos acerca das exigências questionadas pelos interessados, de forma a aferir, com segurança, sua regularidade. Desta forma, determinei, preliminarmente, à 1ª Secex, que promovesse a oitiva dos responsáveis pela concorrência, nos termos do § 2º do art. 279 do Regimento Interno/TCU.

4. Adotada essa providência, os responsáveis, Senhor Maurício Coelho Madureira, Presidente da Comissão Especial de Licitação (CEL), e os Senhores Marcos Gomes da Silva, Luiz Carlos Scorsatto, Paulo Onishi, Delamare Holanda Pereira, Paulo Eduardo de Lima, membros daquela comissão, encaminharam o Ofício nº 01/2004 – CC 006/2004-CEL, acompanhado de vários outros elementos concernentes ao referido certame.

5. Para melhor compreensão da matéria, passo, a seguir, a transcrever parte da instrução elaborada no âmbito da 1ª Secex:

“2.As representantes alegam que o referido edital limita sua participação e de parte das empresas aéreas brasileiras, vez que comporta condições não incluídas nas regras da Lei 8.666/93 (fl. 01). De infôr, questionam a

ROS nº 03/2005 - GN
CPM - CORREIOS
Fls. Nº <b>236</b> <sub>1</sub>
<b>3605</b>
Doc. _____

'2.4. Não será permitida a subcontratação ou transferir ou ceder a terceiros a execução dos serviços objeto desta licitação, exceto para o atendimento a eventual(is) parada(s) da(s) aeronave(s) utilizada(s) na prestação dos serviços, em face do cumprimento das manutenções programadas, ou para a execução de reparos decorrentes de acidente, força maior ou qualquer outro motivo justificável, mediante prévia e expressa autorização da CONTRATANTE. A referida subcontratação não poderá exceder, durante a vigência contratual, a 30 (trinta) dias corridos e/ou a 60 (sessenta) dias alternados.'

8. As impugnantes entendem que, como a maior parte das empresas de transporte aéreo que operam no Brasil não dispõe das aeronaves adequadas à prestação pretendida pela ECT disponíveis em seus hangares, deveria estar prevista no edital a permissão para subcontratação de outra empresa, que executaria os serviços pelo tempo necessário à 'internação' das aeronaves mais apropriadas (prazo sugerido de no mínimo 180 dias), sem prejuízo do início das operações em vinte dias contados a partir da assinatura do contrato. Tal previsão encontraria abrigo no art. 72 da Lei 8.666/93, que 'não proíbe, de forma peremptória, a subcontratação'(fl. 11, 12, 21 e 60).

9. A necessidade de comprovação de patrimônio líquido mínimo prevista no subitem 5.1, 'c', no subitem 5.2, 'b', e no subitem 5.3.1, 'b', do edital da concorrência em análise, transcritos em seguida, também é objeto de discussão.

'5.1. Para empresas previamente inscritas no Cadastro de Fornecedores e Prestadores de Serviços da ECT serão exigidos:

(...)

c) comprovação de que possui, na data da Reunião de Licitação, Patrimônio Líquido igual ou superior aos valores estabelecidos para cada item, conforme discriminados a seguir:

Item 1 = R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais);

Item 2 = R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais);

Item 3 = R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais);

Item 4 = R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais);

Item 5 = R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais);

Item 6 = R\$ 1.450.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais);

Item 7 = R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais);

Item 8 = R\$ 1.050.000,00 (um milhão e cinquenta mil reais);

Item 9 = R\$ 1.150.000,00 (um milhão, cento e cinquenta mil reais);

Item 10 = R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais);

Item 11 = R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais);

c.1) Caso a licitante apresente proposta para mais de um item, o seu Patrimônio Líquido deverá ser no mínimo igual ou superior ao somatório dos valores exigidos para cada item.

c.1.1) A licitante que apresentar cotação para o item 1 deverá apresentar, obrigatoriamente, cotação, também, para o item 2, devendo comprovar Patrimônio Líquido no mínimo igual ou superior ao somatório desses dois itens.

c.1.2) A licitante que apresentar cotação para o item 4 deverá apresentar, obrigatoriamente, cotação, também, para o item 5, devendo comprovar Patrimônio Líquido no mínimo igual ou superior ao somatório desses dois itens.

c.2) a comprovação do Patrimônio Líquido far-se-á por meio do Certificado de Registro Cadastral (CRC) ou Balanço Patrimonial, apresentado na forma das alíneas 'a' e 'a.1' do subitem 1.2. do Anexo 4;

c.3) caso o Patrimônio Líquido, indicado no Certificado de Registro Cadastral ou no Balanço Patrimonial não atinja o valor exigido, será considerada a sua atualização, até a data da Reunião de Licitação, pela variação *pro rata tempore* do IGPM-FGV;

(...)

5.2. Para empresas não-inscritas no Cadastro de Fornecedores e Prestadores de Serviços da ECT serão exigidos:

(...)

b) comprovação de que possuem, na data da Reunião de Licitação, Patrimônio Líquido conforme descrito na alínea 'c' do subitem 5.1;

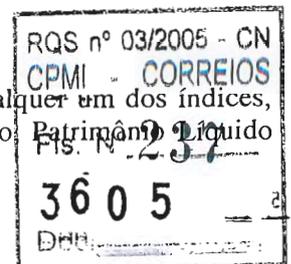
(...)

5.3. Para apuração da capacidade econômico-financeira, no caso de licitante não-cadastrada, a ECT efetuará os cálculos constantes do ANEXO 5 deste Edital;

5.3.1. Dos cálculos do ANEXO 5 classificar-se-á:

a) Índices > 1: a empresa será considerada habilitada;

b) Índices ≤ 1: a empresa que apresentar resultado menor ou igual a 1, em qualquer um dos índices, será considerada inabilitada, caso não comprove possuir, na data da reunião de licitação, Patrimônio Líquido igual ou superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).'



Concorrência 006/2004 – CEL/AC, para que, no prazo de cinco dias úteis, pronunciassem-se acerca das exigências classificadas como desarrazoadas pelas representantes (fl. 73).

17. Em cumprimento à determinação do Relator, remeteram-se aos Srs. Maurício Coelho Madureira, Presidente da Comissão Especial de Licitação, e aos Srs. Luiz Carlos Scorsatto, Paulo Onishi, Delamare Holanda Pereira, Paulo Eduardo de Lima e Marcos Gomes da Silva, membros da dita comissão, os Ofícios 1ª SECEX 930/2004, 931/2004, 932/2004, 933/2004, 934/2004 e 935/2004, todos datados de 25/11/2004 (fls. 80 a 85).

**DA RESPOSTA À OITIVA**

18. Os integrantes da Comissão Especial de Licitação, por meio do Ofício 01/2004 – CC 006/2004 – CEL/AC, de 03 de dezembro de 2004, informam, de início, que a Concorrência 006/2004 – CEL/AC visou à contratação de onze linhas aéreas das 26 atualmente existentes na Rede Postal Noturna – RPN, explicando que se trata de ‘certame em potencial, complexo, de alto caráter competitivo e, por isso, de pluralidade de executantes e sem similaridade no mercado. No entanto, o seu desfecho se acha condicionado à inquestionável justificação técnica, através da qual fique demonstrado que os ganhadores do certame ofereçam à ECT o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, bem como a expectativa de uma execução operacional nos moldes então estabelecidos, a fim de que se consiga manter uma padronização na qualidade dos serviços e no custo’.

19. Após breve explanação acerca do histórico e da estrutura da RPN, os membros da comissão passam a descrever os procedimentos relativos à concorrência em análise. Assim, noticiam que a ECT deu início ao processo licitatório mediante a realização de Audiência Pública em 20/07/2004, nos termos do art. 39 da Lei 8.666/93, cujo maior objetivo, consoante disposto no anexo 2 de seus esclarecimentos, era receber sugestões sobre a contratação de transporte aéreo de carga dos Correios para subsidiar a elaboração da peça editalícia. No curso da Audiência Pública, esclarecem que ‘várias informações foram prestadas aos participantes. Dentre elas, pela sua importância no contexto, destacou-se a possibilidade da ECT em promover o início dos serviços no prazo de até 30 (trinta) dias após a homologação da licitação, conforme se verifica no Anexo 2. Este prazo é similar ao fixado no edital da Concorrência em comento que é de até 20 (vinte) dias após a assinatura do contrato, conforme subitem 11.9 do edital (Anexo 3). Outrossim, os participantes também foram informados de que não seria permitida a subcontratação para aeronaves cargueiras paletizadas’.

20. Ato contínuo, comunicam que foram apresentados diversos questionamentos e sugestões por parte dos participantes, contudo não foi feita qualquer observação quanto à exigüidade do prazo para o início das operações. No que tange à subcontratação, apenas teria surgido o seguinte questionamento da TAM Linhas Aéreas: ‘como será tratada pela ECT a condição para subcontratação de aeronaves cargueiras paletizadas. A princípio será possível?’. Naquela ocasião, os Correios teriam respondido que não seria admitida a subcontratação, salvo nos casos de manutenção obrigatória, pane na aeronave, parada para realização de check, condições em que o próprio contrato prevê a operação com aeronave subcontratada, desde que o período de subcontratação não exceda trinta dias corridos ou sessenta dias alternados. De acordo com os integrantes da CEL, não houve qualquer questionamento ou contestação à resposta dada. A ECT teria concedido, ainda, praticamente sete dias de prazo para que os interessados pudessem apresentar suas sugestões, dúvidas ou pedidos de esclarecimento. Findo o prazo e diante da ausência de manifestações do mercado, a empresa publicou o edital da licitação em 25/10/2004, fixando a data da abertura da reunião em 25/11/2004.

21. Acrescem, ainda, que apesar do tempo transcorrido entre a data da Audiência Pública e a data prevista para a abertura do certame, somente as empresas TRIP e Rico Linhas Aéreas protocolaram suas impugnações ao edital, ambas às 16:30 h do dia 23/11/2004, ou seja, depois do segundo dia útil que antecedeu a abertura dos envelopes da habilitação, sendo, portanto, intempestivas, consoante disposto no §2º do art. 41 da Lei 8.666/93. Informam, entretanto, que os pedidos de impugnação foram objeto de exame por parte do Departamento Jurídico da ECT, que expediu a Nota Jurídica DEJUR/DCOR – 1228/2004, concluindo pela improcedência das razões aduzidas pelos impugnantes e pelo prosseguimento da licitação. Encaminharam, em anexo, as notificações da improcedência do pleito às empresas impugnantes.

22. Seguem afirmando que o edital publicado pelos Correios apresenta absoluta coerência com os aspectos abordados na Audiência Pública e objetivou corrigir as falhas do modelo atual da RPN, buscando o equacionamento necessário à execução segura, ágil e ininterrupta dos serviços. Assim, o número de aeronaves cargueiras paletizadas de toda a RPN passará de treze para onze e a quantidade de aeronaves não paletizadas diminuirá de 22 para quinze, contudo a capacidade de carga contratada aumentará de 738.700 Kg para 1.281.200 Kg, o que propiciará o transporte integral da carga confiada à ECT, a expansão da demanda e a economia dos R\$ 28.500,00 diários gastos com o pagamento de peso adicional transportado nas linhas contratadas e com a utilização da Viação Comercial para levar parte da carga captada. O novo projeto da RPN prevê, segundo os responsáveis, como tônica principal a não elevação dos custos atualmente praticados e uma relação de custo-benefício satisfatória aos interesses da empresa (o custo médio por quilograma contratado passaria de R\$ 1,91 para R\$ 1,12, apesar de estar sendo transportada maior quantidade de carga).

RESPONSA 006/2004  
 Fls. Nº 238  
 3605  
 Doc.

32.O texto da lei ao estabelecer que a subcontratação constitui motivo para a rescisão do contrato, quando não admitida no edital, deixaria claro que a admissão ou não da subcontratação é condição que pode ser exercitada pelo administrador, que deve decidir de acordo com as peculiaridades do caso concreto.

33.A vedação à subcontratação é, argumentam, absolutamente coerente e compatível com as exigências do bom senso e da razoabilidade, já que a ECT é obrigada por lei a manter com regularidade, continuidade e generalidade o serviço postal, em especial o serviço de entrega de cartas, protegendo o sigilo da correspondência e zelando pelo transporte dos objetos postais de forma segura e adequada. Além disso, frisam que o transporte aéreo é balizado por um conjunto de componentes que envolve a responsabilização da empresa de aviação quanto às condições da aeronave, qualificação e treinamento de tripulação, observância das normas sobre aviação civil, zelo pela guarda e transporte dos objetos, etc. Assim, consideram absurdo que a contratante fosse compelida a aceitar a prestação do serviço por terceiro, estranho à licitação e ao contrato, que sequer poderia ser responsabilizado diretamente pela prestação deficiente do serviço. Atestam, então, que a subcontratação não atende aos interesses da ECT.

34.Chamam atenção para o fato de que a admissão de subcontratação naquelas situações elencadas no instrumento convocatório (manutenção do equipamento, pane, etc) demonstram a razoabilidade e a compatibilidade das previsões editalícias com as peculiaridades do transporte aéreo, pois permitem, inclusive, que empresas com poucas aeronaves e impossibilitadas de substituir rapidamente as aeronaves paradas para reparo ou revisão possam participar da licitação, já cientes de que poderão subcontratar para esses eventos.

35.Mencionam, também, que 'não há porque, portanto, contratar um intermediário, já que, em condições normais, a contratação direta do operador representará um custo seguramente menor para a Administração'.

36.No que tange às alegações acerca de critérios diversos para a comprovação de patrimônio líquido mínimo, os responsáveis esclarecem que o edital da licitação fixa na letra 'c' do subitem 5.1 c/c a letra 'b' do subitem 5.2, transcritas no parágrafo 9 desta instrução, os valores mínimos de patrimônio líquido exigidos pelos Correios para a participação na Concorrência 006/2004 – CEL/AC tanto para empresas inscritas quanto para as não-inscritas no Cadastro de Fornecedores e Prestadores de Serviços da ECT (ambas devem comprovar os valores previstos na alínea 'c' do subitem 5.1).

37.Explicam que, para avaliação da capacidade econômico-financeira da licitante, o instrumento convocatório exigiu, no subitem 5.3.1, transcrito no parágrafo 9 deste parecer, e no Anexo 5, que os índices de solvência geral, de liquidez corrente e de liquidez geral, obtidos com base nos dados do Balanço Patrimonial, apresentassem resultados superiores a um. Contudo, com o intuito de ampliar a participação de interessados na licitação, foi permitido que aquelas empresas que apresentassem os referidos índices iguais ou inferiores a um pudessem ser qualificadas desde que comprovassem possuir Patrimônio Líquido igual ou superior a R\$ 1.200.000,00.

38.Na Nota Jurídica DEJUR/DCOR – 1228/2004, que analisou as impugnações interpostas pela TRIP e pela Rico Linhas Aéreas, o Departamento Jurídico informou que a ECT anteriormente exigia, para fins de habilitação, que as empresas apresentassem, para os ditos índices, resultados iguais ou maiores que um, alijando do processo empresas grandes com alto nível de investimento ou bancos com patrimônio líquido baixo. Com vistas a aumentar a competição, os Correios houveram por bem adotar a sistemática prevista na Instrução Normativa MARE 05/95, que dispôs:

'7.2. As empresas que apresentarem resultado igual ou menor do que 1 (um) em qualquer dos índices referidos no inciso V, quando de suas habilitações deverão comprovar, considerados os riscos para administração e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do artigo 31, da Lei nº 8.666/93, como exigência imprescindível para sua Classificação podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º, do artigo 56, do mesmo diploma legal, para fins de contratação.

7.2.1. O instrumento convocatório deverá prever, também, a alternativa escolhida e seu respectivo percentual, bem como a necessidade de garantia, se for o caso.'

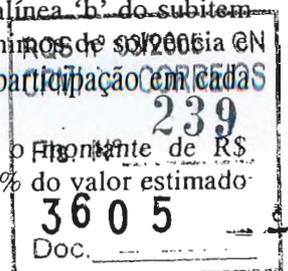
Assim, continua o Departamento Jurídico, a CPL propôs as seguintes alterações nos editais da ECT:

1º) Empresas com índices ISG, ILC e ILG igual ou menor do que 1 (um): comprovar patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor orçado para a licitação;

2º) Empresas com índices ISG, ILC e ILG maior do que 1(um): comprovar patrimônio líquido igual ou superior a 8% do valor orçado para a licitação.'

40.Os integrantes da CEL esclarecem, ainda, que as exigências contidas no subitem 5.3.1 do edital em comento são dissociadas e independentes das previstas na alínea 'c' do subitem 5.1 e na alínea 'b' do subitem 5.2, pois 'a primeira trata de condição exigida em caso de não atingimento de índices mínimos de solvência e liquidez, enquanto que a segunda trata da exigência mínima de Patrimônio Líquido para participação em cada um dos itens objeto da licitação'.

41.Para demonstrar que nem os valores previstos no subitem 5.2, 'c', nem o limite de R\$ 1.200.000,00 exigido no subitem 5.3.1, 'b', do edital ultrapassaram o limite máximo de 10% do valor estimado



49. Caracterizada a urgência na contratação, passa-se a abordar o outro aspecto relacionado à denúncia de restrição à competição, qual seja, a não permissão para subcontratar além dos limites fixados no subitem 2.4 do ato convocatório da concorrência em pauta.

50. Os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93 deixam clara a possibilidade de o administrador admitir a subcontratação total ou parcial do objeto contratado. Ora, cabe ao contratante, considerando o caso concreto, ditar a conveniência ou não de fazer uso desse instrumento. A ECT, utilizando-se de sua prerrogativa discricionária, houve por bem não permitir a subcontratação dos serviços além das situações excepcionais descritas no edital por entender que a mesma poderia comprometer a execução adequada do transporte contratado, o que impactaria diretamente na consecução do serviço postal de titularidade dos Correios, a ser prestado, por determinação legal, com regularidade, continuidade, generalidade e sigilo da correspondência. O interesse da ECT consiste em que os serviços sejam prestados com a maior garantia possível, para tanto é necessário que os riscos sejam minimizados (certamente a execução dos serviços por um terceiro, estranho ao contrato e sem qualquer compromisso com a contratante, aumenta a probabilidade de ocorrência de problemas e o tempo de resolução deles), vez que paralisações, atrasos e outras falhas operacionais não trazem apenas prejuízos financeiros para a empresa, mas também afetam sua credibilidade junto ao público.

51. A opção administrativa pela não admissão de subcontratação de fato inviabiliza a importação de aeronaves após o resultado do certame, pois o prazo para sua 'internação', de no mínimo 180 dias (segundo informações dos membros da CEL e dos representantes), não atende às necessidades prementes da ECT. Em função do prazo exíguo para a entrada em operação das novas linhas, as aeronaves que farão o transporte têm que estar já registradas, autorizadas a operar em território nacional e em condições de voo (de acordo com as normas do DAC) por ocasião do início dos serviços, o que justifica a inclusão das exigências contidas nas alíneas 'a', 'a.1', 'b' e 'b.1' do subitem 1.4 do Anexo 4 dos editais da Concorrência 006/2004 e do Pregão 065/2004 – CPL/AC.

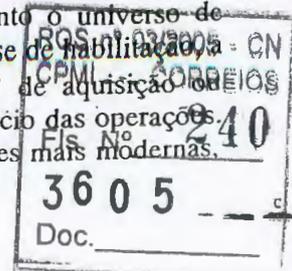
52. Não obstante as disposições contidas no art. 30, § 6º, da Lei 8.666/93, há hipóteses nas quais o interesse público prevalece, autorizando exigências de demonstração de capacidade de assunção imediata da atividade pelo contratado. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em decisão proferida nos autos da Apelação 90.930-5/6, de relatoria do Desembargador Scarance Fernandes, manifestou-se no sentido de que:

'As exigências motivadoras da inabilitação da recorrente não são ilegais e nem abusivas. A administração tem o dever de se assegurar da capacidade operacional das pessoas jurídicas candidatas a contratar, podendo estipular exigências que visem comprovar essas condições, o que se situa dentro da margem de discricionariedade deferida ao agente do Poder Público. Como bem afirmado, na decisão recorrida 'a atividade licitada é perigosa, significa colocar na rua pessoas armadas, que por isso demandam treinamento específico (além de treinamento técnico na atividade: técnicas de defesa, de direção, de controle de pessoas, etc.), o que demanda tempo e investimento'. (...) De outro lado, ainda, a declaração do número de armas, devidamente registradas, e do número de vigilantes bancários com vínculo empregatício, tratam-se de exigências que vão garantir a execução do contrato. Obviamente que os serviços devem ser prestados tão logo adjudicada e homologada a licitação, não podendo o impetrado ficar aguardando a compra e registro de armas a contratação de pessoal, vigilante bancário e o seu respectivo treinamento. São providências que demandam tempo, afora os entraves burocráticos. Por isso que o impetrado exige dos licitantes uma estrutura pronta e capaz de assumir a execução do contrato.'

53. Considerando-se, portanto, as necessidades da ECT e as circunstâncias especiais que envolvem esta contratação, crê-se não haver irregularidade nas questionadas exigências relativas à qualificação técnica dos interessados, vez que os Correios demonstraram que tais requisitos são pertinentes e compatíveis com o objeto a ser contratado.

54. Outras ponderações, contudo, devem ser feitas. As condições previstas no subitem 1.4 do Anexo 4 do edital da Concorrência 006/2004 – CEL/AC (e também no Pregão 065/2004 – CPL/AC) limitaram a participação àquelas empresas com aeronaves já 'internadas' no Brasil, país com pequena frota de aeronaves se comparada ao mercado mundial. Nove empresas participaram da reunião de abertura da concorrência, quatro foram habilitadas, as demais foram inabilitadas e aguardam decisão da administração acerca dos recursos interpostos. Dos onze itens licitados, apenas os itens 1 e 2 (que serão adjudicados à mesma empresa) foram pretendidos por apenas uma firma. Reputa-se que tal fato possa ter ocorrido muito mais em função da política de negócios de empresas que optam por operar determinada linha ao invés de outras do que por falta de empresas capazes de operar os trechos, já que nos itens 3 e 6, também referentes a linhas maiores a serem contratadas por valores mais altos, verificou-se a participação de duas e três empresas, respectivamente.

55. Esses dados constituem-se evidências de que existem aeronaves com as configurações pretendidas em solo nacional em número suficiente para a satisfazer a contratação desejada, entretanto o universo de participantes poderia ser bem superior se fosse permitida aos participantes, por ocasião da fase de habilitação, a apresentação de compromisso particular firmado pela licitante ou 'Leasing Condicional' de aquisição ou locação que garanta a posse ou a disponibilidade das aeronaves no prazo definido para o início das operações. Isso possibilitaria que a empresa vencedora do certame promovesse a importação de aeronaves mais modernas.



vinte dias após a assinatura do contrato, nos termos do item 11.10 do sobejamente mencionado edital.

61. Entende-se que os esclarecimentos prestados pelos integrantes da Comissão Especial de Licitação mostraram-se suficientes para demonstrar a regularidade do edital da Concorrência 006/2004 – CEL/AC, não merecendo acolhida as argumentações da representante.

(...omissis...)

Da Proposta de Encaminhamento

63. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal de Contas da União que:

a) conheça, com fulcro no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, a presente representação para no mérito considerá-la improcedente;

b) determine à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:

b.1) se abstenha de prorrogar os contratos que serão celebrados com as licitantes vencedoras dos certames em curso, promovendo desde já os procedimentos necessários à realização de novas licitações com vistas à contratação dos serviços de transporte aéreo de cargas, de modo que conste do edital a possibilidade de apresentação, entre os documentos exigidos para comprovação de qualificação técnica, de compromisso particular firmado pela licitante ou 'Leasing Condicional' de aquisição ou locação que garanta a posse ou a disponibilidade das aeronaves no prazo definido para o início das operações, o qual deverá ser suficiente para viabilizar a importação e a regularização das aeronaves junto ao Departamento de Aviação Civil, vez que por ocasião desses certames a malha reformulada da RPN já estará operando normalmente e restará garantida a eficiência necessária aos negócios da empresa;

b.2) agrupe, quando da realização de licitações cujo critério de julgamento seja por item, em um mesmo item, os objetos que deverão ser adjudicados juntos;

c) dê ciência do teor da deliberação a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentarem aos interessados; e

d) determine o arquivamento do presente processo.”

6. O Secretário de Controle Externo manifestou sua concordância com essas conclusões.

É o relatório.

## VOTO

Consigno, inicialmente, que relato os presentes autos com fundamento no art. 18 da Resolução TCU nº 64/1996, tendo em vista trata-se de matéria pertinente a entidade integrante da Lista da Unidades Jurisdicionadas nº 02.

2. Consoante exposto no relatório precedente, as empresas TRIP Transporte Aéreo Regional Interior Paulista e RLA – Rico Linhas Aéreas S/A representam ao Tribunal com fundamento no § 1º do art. 113 da Lei 8.666/93, contra supostas falhas constantes do edital concernente à concorrência nº 006/2004-CEL/AC, divulgado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com o objetivo de contratar serviços de transporte aéreo de cargas em aeronaves cargueiras paletizadas.

3. As representações são objeto de exame em conjunto em razão da identidade de argumentos apresentados pelas interessadas e por tratarem de arguição relativa ao mesmo procedimento licitatório.

4. Alegam as representantes, essencialmente, que o referido edital restringiu o caráter competitivo do certame, na medida em que apresentou as seguintes falhas:

a) exigências de habilitação “desarrazoadas”, ante a previsão da apresentação dos certificados de matrícula e de aeronavegabilidade brasileiros, de forma que, para participar da licitação, as empresas interessadas teriam que possuir aeronaves disponíveis em seus hangares, quando referidas aeronaves têm seu mercado de arrendamento mercantil e operacional majoritariamente situado no exterior;

b) vedação de subcontratação de outra empresa;

c) critérios de avaliação da capacidade econômico-financeira e exigências relativas a qualificação técnica “confusos”, estabelecendo-se condições divergentes entre as empresas inscritas no cadastro de fornecedores e as não inscritas; e

d) “incoerência” dos critérios de julgamento das propostas.



devem estar registradas, autorizadas a operar em todo o território nacional e em condições de voo, de acordo com as normas do DAC, por ocasião do início dos serviços, o que justifica a inclusão das exigências contidas nas alíneas “a”, “a.1”, “b”, e “b.1” do subitem 1.4 do Anexo 4 do edital de concorrência.

19. Entendo, nesse caso, que se configura hipótese na qual prevalece o interesse público. Não se configura a alegada restrição. E, como se verá adiante, a alegação efetuada pelas representantes sobre a possibilidade de se admitir a subcontratação dos serviços pelo prazo necessário à internação das aeronaves, bem demonstra que existem no mercado condições para contratação.

20. Ademais, os documentos exigidos são aqueles previstos nas normas do DAC. Consoante demonstrado pelos membros da CEL os documentos relacionados são exigências relativas ao poder concedente para que a empresa aérea tenha autorização para efetuar o transporte de acordo com o tipo de equipamento exigido. Observe-se, então, que não poderia a Administração deixar de exigir tais comprovantes.

21. Também não se pode olvidar, como demonstrado pela unidade técnica, que nove empresas participaram da reunião de abertura da concorrência, sendo habilitadas quatro.

22. Evidencia-se, portanto, a existência de aeronaves em solo brasileiro com as configurações pretendidas, em número suficiente para a contratação e, ainda, possuindo os documentos necessários à operação imediata.

### II – Impossibilidade de Subcontratação (item 2.4 do edital)

23. As representantes questionam, também, o item 2.4 do edital, segundo o qual não será permitida a subcontratação dos serviços objeto da licitação, com exceção dos casos necessários ao atendimento de eventuais paradas de aeronaves para manutenção, força maior ou qualquer outro motivo justificável.

24. Entendem os representantes que deveria estar prevista no edital a permissão para subcontratação de outra empresa, que executaria os serviços pelo tempo necessário à “internação” das aeronaves, sem prejuízo do início das operações no prazo previsto, visto que, segundo asseveram, a maioria das empresas que operam no país não dispõem, em seus hangares, das aeronaves pretendidas pela ECT.

25. Quanto ao ponto, manifesto novamente concordância com a análise empreendida pela 1ª Secex. Como bem demonstra aquela unidade, os arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93 deixam patente a mera possibilidade de o administrador admitir a subcontratação do objeto, nas condições em que autorizar, segundo previsão do edital e do contrato. Trata-se de prerrogativa discricionária cuja hipótese, devidamente examinada pela ECT, foi rejeitada, por contrariar o interesse público.

26. A hipótese de subcontratação foi afastada por comprometer a execução adequada do transporte contratado, o que impactaria diretamente na consecução do serviço postal a cargo dos Correios, prestado, por determinação legal, com regularidade, continuidade, generalidade e sigilo da correspondência.

27. Nesse sentido, a unidade técnica assevera que o interesse da ECT consiste na prestação dos serviços com a maior garantia possível, com riscos mínimos, vez que atrasos e falhas operacionais não trazem apenas prejuízos financeiros à empresa, mas também à sua credibilidade.

28. Ademais, conforme salientam os responsáveis, se as próprias licitantes reivindicam a possibilidade de subcontratar por um período mínimo de 180 dias, as mesmas estão admitindo que o mercado aéreo nacional tem condições de oferecer os equipamentos demandados no Edital.

### III– Exigências relativas à capacidade econômico-financeira (itens 5.1-c, 5.2-b e subitem 5.3.1-b do edital)

29. Questionam, também, a necessidade de comprovação de patrimônio líquido mínimo em confronto com a exigência de índices de capacidade financeira das empresas. Segundo alegam as representantes, os critérios são confusos e equivocados, pois a exigência da alínea “c” guarda inconsistência com a alínea “b” do subitem 5.3.1, para aferição dos índices de capacidade financeira.

30. Nesse sentido, alegam que as empresas não inscritas no Cadastro de Fornecedores da ECT e que apresentarem índice menor do que 1 (um) serão prejudicadas, pois deverão comprovar capital superior ao estabelecido para as empresas previamente cadastradas na ECT, se cotarem os itens 7 a 11 cujos valores são inferiores aos R\$ 1,2 milhões especificados, ultrapassando a exigência legal de até 10% do valor, conforme previsto no art. 31, § 3º, da Lei 8.666/93.



42. No mais, observo que os critérios de julgamento não afrontam os princípios relativos a um julgamento objetivo e impessoal, não trazendo, por conseguinte, prejuízos à continuidade do certame.

**VI – Fixação de *pay load* ou capacidade máxima de carga (Anexo 1 e subitem 11.10 do edital)**

43. Os representante alegam, ainda, que há incoerência entre o disposto no Anexo 1 do edital, que fixa o *pay load* (capacidade máxima de carga), por trecho voador, para as diversas linhas licitadas, e a determinação constante do item 11.10 do edital, que prevê a definição, em 20 dias da assinatura do contrato, da capacidade máxima a ser disponibilizada pela contratada para cada trecho, considerando as condições mínimas de segurança e as orientações emanadas da autoridade aeronáutica em razão das restrições de cada pista.

44. Verifico que não há a incoerência alegada, posto que o critério utilizado para verificar a adequação dos equipamentos oferecidos às especificações definidas pela ECT é a capacidade de carga estrutural das aeronaves. O item 11.10 refere-se apenas à capacidade real a ser definida de acordo com as condições limitadoras da capacidade especificada, posto que varia de acordo com as condições de pista, como comprimento, dentre outros fatores, alheios às características e condições ideais.

**VII – A questão do “Leasing” condicional**

45. Não obstante a instrução no âmbito da 1ª Secex concluir pela inexistência de restrição ao caráter competitivo do certame, a unidade técnica se inclina à possibilidade da apresentação de compromisso particular firmado pela licitante, ou “leasing condicional”, relativo a aquisição ou locação que garanta a posse ou a disponibilidade das aeronaves no prazo definido para o início das operações, tal como sugerido pelas empresas representantes.

46. Segundo o entendimento da unidade técnica, tal providência permitiria, além de uma possível ampliação da competição, que a empresa vencedora do certame promovesse a importação de aeronaves mais modernas, com custos operacionais mais baixos, além de proporcionar a modernização do parque aeronáutico do País, razão pela qual propõe determinação à ECT para que se abstenha de prorrogar os contratos e faça incluir essa possibilidade em futuro edital para nova contratação.

47. Penso que a questão deva ser objeto de recomendação, em vez de determinação, para que seja observada em licitações futuras realizadas pela empresa, não se justificando, porém, obstar a prorrogação do contrato que vier a ser celebrado apenas por esse motivo, mesmo porque, além de não ter sido verificada restrição à competição, pela não inclusão dessa possibilidade, certamente que a realização de nova licitação dessa magnitude em prazo tão curto ensejaria eventuais prejuízos à empresa. Ademais, entendo que a questão deva envolver estudos adicionais pela empresa de modo a aferir, com certa margem de certeza, os reais benefícios advindos da adoção dessa medida frente a eventuais riscos à contratação e operação.

48. Nesse sentido, entendo, inclusive, que a questão poderá ser avaliada pela própria empresa no curso da execução do contrato, à vista do pronunciamento desta Corte, na medida em que fizer suas avaliações acerca da qualidade dos serviços prestados e dos benefícios reais obtidos com a contratação, tanto em termos operacionais e financeiros quanto relacionados aos fins públicos, refletidos na prestação dos serviços postais de maneira segura e eficiente à população, com otimização dos custos envolvidos.

49. Em sendo possível concluir-se que a recomendação proposta por este Tribunal efetivamente conduza a melhores ganhos financeiros e operacionais à empresa, pela elevação da competitividade, nada obstará que ECT promova o planejamento da substituição dos contratos em curso por novas contratações, tal como agora se pretende fazer, deixando então de prorrogar os contratos em vigor.

Diante do exposto, quanto ao mérito, alinho-me às conclusões da unidade técnica, com alguns ajustes que entendo pertinentes, notadamente, no que se refere às determinações a serem expedidas à ECT, e Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que submeto à deliberação deste egrégio Plenário.

Sala das Sessões em 15 de dezembro de 2004.

**Augusto Sherman Cavalcanti**





Segunda-feira, 27 de Junho de 2005.

Pesquisa número: 1  
Expressão de Pesquisa: Pesquisa em formulário - argumentos livres: RPN  
Bases pesquisadas: Acórdãos e Decisões  
Documento da base: Acórdão  
Documentos recuperados: 10  
Documento mostrado: 1  
Status na Coletânea: Não Selecionado

Visualizar este documento no formato:

Formato Padrão para Acórdãos

Status do Documento na Coletânea:  [Não Selecionado]

Coletânea

Voltar à lista de documentos



### Identificação

Acórdão 241/2005 - Plenário

### Número Interno do Documento

AC-0241-08/05-P

### Ementa

Representação formulada por licitante. Possíveis irregularidades praticadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Pedido de reexame de acórdão que indeferiu o pedido de concessão de medida cautelar para suspensão do certame licitatório e julgou improcedente a representação. Edital de concorrência com cláusulas restritivas ao caráter competitivo da licitação para contratação de serviços de transporte aéreo de cargas. Ausência de fatos novos. Conhecimento. Negado provimento. Inclusão da entidade no Plano de Auditoria Operacional. Determinação.

### Grupo/Classe/Colegiado

Grupo II / Classe I / Plenário

### Processo

019.404/2004-9

### Natureza

Pedido de Reexame

### Entidade

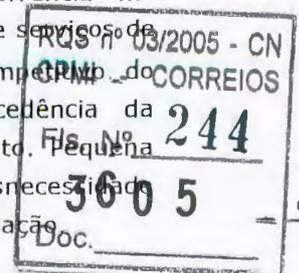
Entidade: Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos/ECT

### Interessados

Interessados: TRIP - Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista e RLA - Rico Linhas Aéreas S/A

### Sumário

Representação formulada por licitantes contra edital da Concorrência n.º 006/2000-CEL/AC, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Contratação de serviços de transporte aéreo de cargas para linhas da Rede Postal Noturna. Caráter competitivo do certame. Solicitação de medida cautelar. Oitiva dos responsáveis. Improcedência da representação. Determinação e recomendação. Pedido de reexame. Conhecimento. Pequena magnitude do mercado aeronáutico nacional. Característica do objeto licitado. Desnecessidade de medida cautelar. Negar provimento. Auditoria operacional. Determinação. Notificação



### Assunto

**Ministro Relator**

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

**Relator da Deliberação Recorrida**

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

**Unidade Técnica**

SECEX-1 - 1ª Secretaria de Controle Externo SERUR - Secretaria de Recursos

**Advogado Constituído nos Autos**

Guilherme Chiarini Bastos (OAB/SP 210912), Francisco Sérgio Bocamino Rodrigues (OAB/SP 107.459), Antônio Vitor Pimenta Ribeiro (OAB/GO n.º 10.282) e André Francisco Neves Silva da Cunha (OAB/DF n.º 16.959)

**Dados Materiais**

(c/ 2 anexos e 8 volumes)

**Relatório do Ministro Relator**

Trata-se de pedido de reexame interposto pela empresa TRIP - Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista contra o Acórdão nº 2.106/2004 - Plenário.

2. O presente processo originou-se de representação formulada pela recorrente e pela empresa RLA - Rico Linhas Aéreas, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, contra supostas irregularidades no edital da Concorrência n.º 006/2004-CEL/AC, realizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, para contratação de serviços de transporte aéreo de cargas para onze linhas da Rede Postal Noturna. A representação apontou cláusulas editalícias com exigências que teriam restringido o caráter competitivo da licitação.

3. Em análise preliminar, efetuada por meio do despacho de fl. 73 - vol. principal, o Relator a quo entendeu que não estavam presentes, naquele momento, os requisitos para a adoção da medida cautelar prevista no art. 276 do Regimento Interno, solicitada pelos representantes. Promoveu-se, dessa forma, a oitiva dos responsáveis pela concorrência, nos termos do § 2º do art. 279 do RI/TCU.

4. O processo foi levado à apreciação desta Corte, que se pronunciou da seguinte maneira:

9.1. conhecer das representações formuladas pelas empresas TRIP Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista e RLA - Linhas Aéreas S/A, com fundamento no art. 113, § 1º da Lei 8.666/93 c/c o art. 237, inciso VII, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para indeferir o pedido de cautelar formulado e, no mérito, considerá-las improcedentes;

9.2. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que agrupe, quando da realização de licitações cujo o critério de julgamento for por item, em um mesmo item os objetos que deverão ser adjudicados juntos;

9.3. recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que, nas futuras licitações realizadas pela empresa com o objetivo de contratar serviços de transportes aéreos de cargas, verifique a possibilidade de as participantes apresentarem, na fase de habilitação, compromisso particular ou leasing condicional de aquisição ou locação que garanta a posse ou a disponibilidade das aeronaves no prazo definido para início das operações, de forma a ampliar o universo da competição;

9.4. dar ciência desta deliberação às interessadas e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, encaminhando-lhes cópias do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.5. arquivar os presentes autos.?

5. Por meio do exame de admissibilidade de fl. 355/357 - anexo 2, a Serur opinou pelo conhecimento do recurso.

6. A empresa recorrente apresenta os seguintes argumentos:

- de acordo com os termos do edital da licitação, a contratação das novas linhas implicará na rescisão dos contratos referentes às linhas em operação. Das 11 linhas licitadas na Concorrência n.º 6/204/CEL/AC, 4 sobrepõem-se a duas linhas (SP3 e K) exploradas pela



recorrente. Os contratos referentes a estas linhas estão em plena execução e têm vigência até outubro de 2008 e outubro de 2005, respectivamente. A ECT, em nenhum momento da licitação, notificou a recorrente de que os trechos das linhas que executa seriam sobrepostos pelos licitados. A extinção de contrato administrativo fora das hipóteses previstas em lei fere o princípio do direito adquirido, ensejando indenização por perdas e danos;

- a exigência de apresentação dos Certificados de Matrícula e de Aeronavegabilidade e as Especificações Operativas para habilitação técnica das licitantes são restritivas ao caráter competitivo da licitação. Os documentos só são emitidos depois da compra ou arrendamento da aeronave e após a internação da mesma no território brasileiro. O prazo para a conclusão do procedimento de internação, de aproximadamente 180 dias, é incompatível com a exigência de apresentação da referida documentação já no início das operações. A restrição à competição advém do fato de que é muito restrito o número de empresas que têm aeronaves paradas em seus hangares, a espera de serviços a contratar. A exigência de apresentação dos documentos citados impede que uma empresa com plena capacidade operacional (conferida pelo Cheta - Certificado de Homologação de Empresa de Transporte Aéreo - RBHA 121 - que autoriza operar aeronave de grande porte), mas sem aeronave internada, possa participar do certame;

- a compra ou arrendamento de aeronave no mercado externo seria vantajoso para a ECT, pois a licitante vencedora poderia buscar aeronave mais moderna, e portanto mais eficiente, do que as existentes no Brasil;

- alguns itens da licitação foram dirigidos a determinados participantes da licitação. Como exemplo, cita o item 1, referente à linha 9601 - Porto Alegre/SP/RJ/Salvador/Fortaleza, e o item 2, linha 6901, relativo ao trecho inverso, que deveriam ser cotados em conjunto. Para executar as duas linhas, o edital exigiu a disponibilidade de duas aeronaves, sendo que somente uma empresa, a vencedora deste item, possui duas aeronaves com capacidade para 43.000kg e 18 paletes;

- o Acórdão recorrido incorreu em erro ao entender que o número de empresas participantes da reunião de abertura da concorrência (nove) e o de empresas habilitadas (quatro) comprova a inexistência de restrição à competição. Na verdade, somente as empresas vencedoras do certame possuem as aeronaves especificadas;

- equivoca-se o Voto quando frisa que o item 11.10 refere-se apenas à capacidade real a ser definida de acordo com as condições limitadoras da capacidade especificada, posto que varia de acordo com as condições de pista, como comprimento, dentre outros fatores (...)?;

- aeronaves cargueiras do tipo Boeing 727, Boeing 707 e DC8 têm custo operacional elevadíssimo, caríssima manutenção e de difícil reposição de peças?;

- a exigência do Certificado de Aeronavegabilidade no momento da habilitação não garante que a referida aeronave estará apta a prestar tal serviço no momento do início do contrato, uma vez que a condição de aeronavegabilidade aferida pelo DAC, tem caráter transitório?.

7. O Analista de Controle Externo analisou o recurso na instrução de fls. 363/380 - anexo 2, parcialmente transcrita a seguir:

#### ANÁLISE DO PEDIDO DE LIMINAR

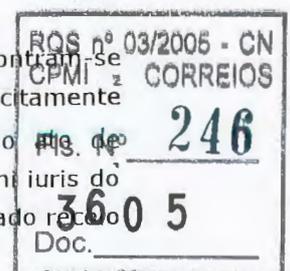
1- Dos requisitos para a concessão da cautelar

29. Nos termos do art. 276 do RI/TCU, o Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar(...).

30. No caso dos presentes autos, como procurarei demonstrar, encontram-se satisfeitos os requisitos de fundado receio de grave lesão ao erário, estando implicitamente reconhecido o periculum in mora na adoção de medida tendente a suspender o ato de assinatura de contrato entre a ECT e as licitantes vencedores bem como o fumus boni iuris do direito ameaçado da recorrente. Por outro lado, não está presente o requisito de fundado receio de grave lesão a direito alheio.

1.1-Do fundado receio de grave lesão a direito alheio

31. Assiste razão à recorrente quando afirma que algumas das novas linhas a serem operadas sobrepoem-se às suas duas linhas cuja execução encontra-se em andamento.



Com efeito, os itens 4, 5, 10 e 11 (correspondentes, respectivamente às linhas 88301, 33881, 74011 e 79011) licitados na Concorrência 06/2004, sobrepõem-se às linhas ?SP3? e ?K?, cujos contratos estão em vigor (o primeiro, em vigor desde 1/4/2003; e o segundo em vigor desde 1/10/2000). No entanto, a recorrente se equivoca ao afirmar que os contratos das linhas ?SP3?e ?K? teriam validade até outubro de 2008 e outubro de 2005, respectivamente (fl. 4, anexo I), conforme se constata ao se examinar as cópias dos contratos de prestação de serviço de transporte aérea de cargas firmados entre a recorrente e a ECT nas referidas linhas (fls. 61/70 e 81/95, anexo I) e os termos aditivos (fls. 71/80 e 96/139, anexo I).

32. Com efeito, verifica-se, no caso do contrato da linha ?SP3?, que no contrato original, a cláusula nona estabelecia (fl. 68, anexo I): ?o período de vigência do presente Contrato se inicia na data de sua assinatura [1/4/2003], fixado o prazo máximo de 12 meses, podendo ser prorrogado até 60 meses, na forma do art. 57. Inciso II, da Lei nº 8.666/93 (...)?. Por sua vez, o 2º termo aditivo a este contrato estabelecia na cláusula terceira (fl. 78, anexo I): ?o contrato de prestação de serviço de transporte aéreo -RPN será prorrogado por mais 12 meses a partir de 1/4/2004.?. Assim, a validade do contrato é até 31/03/2005 e não até 2008, pois os 60 meses de prorrogação são uma possibilidade que constitui mera expectativa de direito da contratada.

33. Da mesma forma, o contrato da linha ?K?, assinado em 1/10/2000 e vigência original de 6 meses (fl. 93, anexo I), também continha a previsão da possibilidade de ser prorrogado por até 60 meses, tendo sido, no entanto, após doze aditivos, efetivamente prorrogado, segundo o 12º termo aditivo ?por mais 6 meses, com início de vigência a partir de 1/10/2004? (fl. 137, anexo I). Ou seja, este contrato, assim como o outro, tem sua validade até 31/3/2005.

34. Destarte, a entrada em operação das novas linhas, causando a desativação das antigas, entre as quais figuram as duas atualmente operadas pela TRIP e em relação às quais se observa a sobreposição de trechos, se dará por ocasião do término dos contratos da recorrente hoje em andamento, sem que haja necessidade de rescindi-los, inexistindo qualquer dano a ser reparado.

1.2- do fundado receio de grave lesão ao erário

35. O risco de grave lesão ao erário, nos presentes autos, pode advir dos seguintes fatores: restrição à competitividade; sobrepreço apurado em outras concorrências/pregões atuais da ECT; indenizações por rescisão contratual; solução de continuidade na prestação de serviços; e comprometimento das aeronaves das vencedoras em outras licitações da ECT. Tais fatores foram identificados na peça recursal originalmente autuada nesta Corte (anexo I), cuja cópia de igual teor foi encaminhada ao Gabinete do Procurador-Geral do Ministério Público do TCU (fl. 360, anexo I) pelo recorrente, após o que este material foi enviado à Serur. Posteriormente, novos documentos foram entregues pela TRIP nesta Secretaria (vols. 1 a 7).

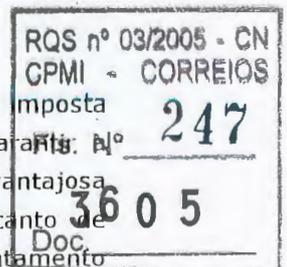
36. Passo a seguir a analisar cada um destes fatores.

1.2.1 - da restrição à competitividade

37. O art. 37, inciso XXI, da CF/88 estabelece que o processo de licitação pública assegurará igualdade de condições a todos os concorrentes, somente permitidas cláusulas que contenham ?exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações?. Por sua vez, o art. 3º, §1º, inciso I da Lei n.º 8.666/93 veda aos agentes públicos ?admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da (...) ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.?.

(...)

41. O caput do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 explica a razão da vedação imposta pelo §1º, inciso I, [do mesmo artigo] ao prever que ?a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração(...)?. Ampliar a competitividade de um certame é forma tanto de obedecer ao princípio da isonomia (nas palavras de Justen Filho, ?assegura-se tratamento igualitário aos interessados que apresentem condições necessárias para contratar?) quanto ao princípio da ?proposta mais vantajosa? (preço, capacitação técnica, qualidade etc), pois



aumentando-se o número de prováveis habilitados, aumenta-se a quantidade de propostas a serem apresentadas e conseqüentemente crescem as chances de o preço da vencedora ser economicamente mais vantajoso e a qualificação técnica mais adequada ao interesse público, evitando danos futuros ao erário, na contratação.

42. No presente tópico, a restrição à competitividade deve ser tratada quanto ao aspecto da economicidade (risco de lesão ao erário). O edital da Concorrência n.º 006/2004-CEL/AC possui cláusulas com as seguintes exigências restritivas da competitividade: apresentação de Certificado de Matrícula e de Aeronavegabilidade, limitação à subcontratação (e não aceitação de ?protocolos de entrega? ou ?solicitação de documento?); não-caracterização de urgência; capacidade de carga e uma aeronave por trecho; habilitação das mesmas empresas que já operam a Rede Postal Noturna.

43. Passo, a seguir, a comentar cada uma destas exigências editalícias.

1.2.1.1 - do Certificado de Matrícula e de Aeronavegabilidade

44. O subitem 1.4, alínea ?a .1? do Anexo 4 do edital exige que seja apresentado para cada aeronave indicada, como condição para habilitação técnica, o Certificado de Matrícula e o de Aeronavegabilidade, emitidos pelo DAC.

45. Em sua oitava (fls. 93/107), a ECT alega que são documentos ? imprescindíveis? para que uma empresa possa operar vôos: o CHETA (Certificado de Homologação de Empresa de Transporte Aéreo), que certifica que a empresa cumpriu as normas estabelecidas pelo DAC e está autorizada a operar como empresa aérea; o Certificado de Matrícula, que ? caracteriza a existência de aeronave cadastrada junto à autoridade aeronáutica brasileira?; o Certificado de Aeronavegabilidade, que ? assegura que a aeronave encontra-se em condições técnicas de operar?; e as Especificações Operativas, que ? resume todas as autorizações concedidas a uma determinada empresa aérea?.

46. Em primeiro lugar, a documentação acima listada pode ser ? imprescindível? ao DAC mas não à ECT como contratante de serviços de transporte de carga aérea. O cadastro de aeronave junto à autoridade aeronáutica brasileira (DAC) é uma formalidade que importa a esta autoridade mas em nada relevante à ECT, a quem, na concorrência em tela, busca garantir apenas que o serviço de transporte de carga será prestado a contento, o que significa, em outras palavras, a carga será entregue no tempo e nos locais especificados no edital. Portanto, o Certificado de Matrícula, para fins da concorrência examinada, é desnecessário, dispensável, sem vinculação direta com a prestação do serviço a ser contratado, inclusive tendo sua importância indiretamente minimizada pela própria ECT, que à fl. 99 dedica apenas poucas palavras (? caracteriza a existência de aeronave cadastrada junto à autoridade aeronáutica brasileira?) para defini-lo, em comparação com o CHETA, este sim, documento de habilitação indispensável.

47. Ademais, pode-se perceber, da leitura de um Certificado de Matrícula (fl. 322, anexo I), que através dele, nada relevante é efetivamente atestado, em termos de garantia de qualidade na prestação de um serviço de transporte de cargas:

?Certifico que a aeronave acima descrita foi devidamente inscrita no Registro Aeronáutico Brasileiro, de acordo com a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, de 7 de dezembro de 1944, e o Código Brasileiro de Aeronáutica, de 19 de dezembro de 1986?.

48. No tocante ao fato de a emissão do Certificado de Matrícula ser ? imprescindível? ao DAC, conforme alega a ECT em sua oitava, tal informação pode ser contestada pela leitura do art. 7º da Portaria nº 536/GC-5 de 18/08/99, do Ministério da Defesa/Comando da Aeronáutica, que complementa a Lei nº 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica). Tal artigo estabelece os requisitos da concessão para explorar serviços de transporte aérea:

?art. 7º - A concessão será outorgada somente à pessoa jurídica constituída no País, cuja portaria de funcionamento jurídico para exploração de serviços de transporte aéreo regular esteja em vigor e que já tiver cumprido os requisitos constantes no artigo 5º destas Instruções, notadamente quanto ao registro da(s) aeronave(s) no Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB) e à obtenção do Certificado de Homologação de Empresa de Transporte Aéreo (CHETA), na forma do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica RBHA aplicável?.

49. Tendo em vista que o citado art. 5º menciona novamente apenas o CHETA e o RAB, percebe-se que não há exigência de Certificado de Matrícula ou de Aeronavegabilidade.

50. O Certificado de Aeronavegabilidade também não contribui decisivamente para



garantir que a aeronave esteja em condições técnicas adequadas de voar no momento posterior à contratação e no início das operações, pois tais condições devem ser aferidas permanentemente, pois passíveis de sofrer alterações no dia-a-dia.

51. A questão fulcral envolvendo a exigência desnecessária dos Certificados de Matrícula e Aeronavegabilidade, em termos de repercussão na restrição à competitividade, é o fato de estes Certificados, para serem emitidos pelo DAC, requererem a presença da aeronave em território nacional. Como a maioria das empresas aéreas operantes no Brasil não tem à sua disposição os modelos de aeronaves exigidas no edital (as quais não são fabricadas no Brasil) para a prestação do serviço objeto da concorrência, as interessadas em participar do certame seriam obrigadas a importar ou arrendar do exterior tais aeronaves, de modo a conseguir obter sua matrícula no Brasil e se habilitar na concorrência. Contudo, como o processo de ? internação? de uma aeronave até seu registro junto ao DAC levaria cerca de 180 dias e o prazo entre a publicação do edital (quando se ficou sabendo da exigência de tais Certificados) e a abertura dos envelopes era de 30 dias, tornava-se, na prática, inviável, para a maioria das potenciais concorrentes, habilitar-se quanto a este requisito editalício. Ademais, também o prazo entre a assinatura do contrato e o início das operações também era insuficiente (de até 20 dias, segundo Subitem 11.9 do edital - fl. 145).

52. Segundo a ECT, estes Certificados exigidos no Subitem 1.4 do Anexo 4 do edital, já vinham ?sendo usualmente exigidos pela ECT nas licitações do gênero já ocorridas?, o que não corresponde à realidade, pois, por exemplo, pelo menos no Edital 106/2003 de 2/12/2003, não havia tal exigência (fl. 2, vol.2). Tal exigência surgiu a partir do edital do Pregão 65/2004, aberto em 17/11/2004 (mas cuja publicação do edital se deu 8 dias antes), em data, portanto, posterior à publicação do edital da Concorrência 006/2004, em 25/10/2004. Não há informação, nos autos, de que tenha sido levantada na audiência pública (20/07/2004) que antecedeu a publicação do edital as exigências dos Certificados de Matrícula e Aeronavegabilidade. De qualquer forma, ainda que tivesse sido mencionada esta questão naquela ocasião, não teria havido tempo hábil para completar o processo de regularização das aeronaves ?internadas? junto ao DAC, pois da data da audiência até a abertura dos envelopes (25/11/2004) transcorreram 120 dias, prazo inferior aos aproximadamente 180 dias estimados como necessários.

53. Portanto, em que pese o edital, no Subitem 1.4, alínea ?a?, do Anexo 4 (fl. 165) ter permitido, alternativamente ao Certificado de Propriedade, a apresentação de Contrato de Arrendamento Mercantil ou outro qualquer que garantisse a posse da(s) aeronave(s) apenas no prazo definido para o início das operações (o que descaracterizaria a situação de exigência de locação prévia, vedada pelo art. 30, inciso II e §§5º e 6º da Lei nº 8.666/93), na prática, a exigência de apresentação dos Certificados de Matrícula e Aeronavegabilidade na fase de habilitação técnica corresponderia, na prática, a exigir a posse prévia das aeronaves.

54. A série de reportagens divulgadas na mídia nacional e anexadas à peça recursal (fls. 331/334, anexo I), bem como das informações contidas na representação da recorrente (fls. 23/24), constituem indícios de que, se fosse permitido a outras empresas aéreas, potenciais concorrentes, importar aeronaves no prazo necessário (ou se fosse dispensada a apresentação dos Certificados de Matrícula e Aeronavegabilidade), trazendo para a concorrência modelos mais modernos, eficientes e de menor custo operacional (como os Boeings 737/300, por exemplo), as propostas poderiam conter valores significativamente menores, o que importaria maior economia ao erário (sem contar o fato de o aumento de participantes na disputa, por si só, aumentar as chances de redução do menor valor proposto), do que no presente caso, em que as quatro empresas habilitadas concorreram com modelos antigos e de elevado custo (Boeing 737, 727 e 707, e DC-8 e DC-10). A tabela abaixo, apresentada pela TRIP (fl. 24), ilustra a comparação apenas para o caso dos 737/300 vis-à-vis o 737/200:

Horas	mês de operação	Tipo de aeronave	Custo Mensal (em R\$)
160	737/200	2.300.000,00	
160	737/300	1.900.000,00	
75	737/200	1.150.000,00	
75	737/300	970.000,00	
60	737/200	890.000,00	
60	737/300	730.000,00	



1.2.1.2 - da limitação à subcontratação temporária, da vedação à apresentação de ?protocolo de entrega? ou ?solicitação de documento? e da não-previsão do ?leasing? condicional

55. A subcontratação foi limitada às hipóteses descritas no subitem 2.4 do edital (fl. 136), a apresentação de ?protocolo de entrega? da aeronave ou ?solicitação de documento? foi vedada pelo subitem 1.4.1 (fl. 166) e o ?leasing? condicional não foi previsto.

56. A possibilidade de subcontratação é conferida pela art. 72 da Lei nº 8.666/93. Em seus comentários a este artigo, Marçal Justen Filho assim se posiciona:

?A execução da prestação pelo próprio contratado não se impõe como exigência meramente subjetiva da Administração. (...) O que interessa à Administração é o recebimento da prestação exatamente idêntica àquela ofertada na proposta vencedora (...) Os riscos de receber uma prestação mal executada (...) conduzem a Administração a exigir que o próprio licitante desempenhe as tarefas(...).

A lei autoriza, porém, que a Administração, em cada caso, avalie a conveniência de permitir a subcontratação, respeitados limites predeterminados. (...) A escolha da Administração deve ser orientada pelos princípios que regem a atividade privada. Se, na iniciativa privada, prevalece a subcontratação na execução de certas prestações, o ato convocatório deverá albergar permissão para que idênticos procedimentos sejam adotados(...) Assim se impõe porque, estabelecendo regras diversas das praticadas entre os particulares, a Administração reduziria a competitividade do certame?.

57. No caso em tela, pela própria natureza do serviço a ser contratado, qual seja, o de transporte de cargas, em relação ao qual, o interesse da ECT deveria ser, basicamente, o de que tais cargas fossem entregues nos horários, num tempo de voo e nos locais previstos nas fichas técnicas das linhas constantes do edital, não haveria sérios riscos de o serviço ser mal executado se fosse prestado por uma subcontratada, até porque o seria apenas temporariamente. Não havia razões para exigir ?a assunção imediata das atividades pelo contratado?, como entende a Unidade Técnica (fl. 230), pois a Administração muito provavelmente teria satisfeito seu interesse em estar recebendo da subcontratada prestação idêntica do serviço contratado. Ademais, eventuais problemas que surgissem (friso, no curto prazo em que o serviço estivesse subcontratado), tais como paralisações e atrasos, ensejariam a aplicação das penalidades severas à própria contratada, conforme subitem 8.1 da minuta de contrato (fl. 154).

58. Por fim, tanto a subcontratação quanto o ?leasing? são práticas comuns entre particulares, na área de transporte aéreo, não havendo motivos para serem limitadas ou proibidas. A propósito, a opção pelo ?leasing? condicional foi acolhida pelo item 9.3 do Acórdão recorrido (fl. 271), mas apenas para futuras licitações.

1.2.1.3 - da não caracterização da urgência

59. Se a contratante não tivesse exigido na fase de habilitação os Certificados de Matrícula e de Aeronavegabilidade ou se ampliasse as possibilidades de subcontratação de outra empresa até a internação das aeronaves, ou ainda se permitisse a contratação de ? leasing? condicional ou a declaração de compromisso fornecida por fornecedores, estaria sanada a restrição à sua participação.

60. Contudo, ao exigir os Certificados de Matrícula e Aeronavegabilidade para um serviço a ser prestado por aeronaves que poucas empresas aéreas nacionais possuem estacionadas em seus hangares, e que portanto, precisariam ser importadas pelas demais empresas antes de se obter tais certificados (um processo que levaria 180 dias), ao mesmo tempo em que não admite o ?leasing? ou a subcontratação e fixa um prazo de apenas 20 dias da contratação até o início das operações, a ECT restringe excessiva e desnecessariamente a competitividade. Mesmo que fosse permitida a apresentação dos citados Certificados apenas na data de início das operações, o prazo entre esta e aquela da publicação do edital (cerca de 3 meses) ainda seria insuficiente para se obter a matrícula das aeronaves importadas junto ao DAC.

61. A justificar estes prazos exíguos (da publicação do edital à abertura dos envelopes e da assinatura do contrato ao início das operações) argumenta a ECT que a situação da RPN era grave e a concorrência deveria ser concluída com urgência.

62. Ora, não resta configurada situação de urgência na implantação de nova malha de transporte aérea. pois a situação de saturação da RPN conforme já comentado. não é



novidade para a ECT e nem a continuidade deste quadro por mais alguns meses (além do curto prazo do processo licitatório) geraria solução de continuidade na prestação dos serviços imediatamente, sendo mera conseqüência da falta de planejamento da ECT, ao longo dos anos. De qualquer forma, se houvesse a alegada urgência na conclusão dos procedimentos licitatórios e início das operações da nova malha, deveria-se ter adotado a dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, como aliás a ECT já havia feito no passado (Contrato 10.698 de 09/05/2001 firmado com a VARIGLOG, por meio da Dispensa de Licitação 001/2001, como é informado às fls. 200, vol. 6 e fls. 2/8 do vol. 7 do TC 008.849/2002-6).

1.2.1.4 - capacidade de carga e uma só aeronave por trecho

63. Em termos gerais, a exigência editalícia de que cada linha fosse operada por uma só aeronave da licitante vencedora daquele trecho, bem como de um valor de capacidade de carga muito maior para cada aeronave do que o necessário para a prestação do serviço (43.000 kg para os itens 1,2, 3 e 9; 24.000 kg para os itens 4 e 5; 35.000 kg para o item 6; e 15.000 kg para os itens 7, 8, 10 e 11), restringindo a competitividade. Isso por duas razões: a um, porque só existem no Brasil, por exemplo, 3 aeronaves cargueiras com capacidade de 43.000 kg, 18 paletes e aeronavegáveis (2 DC-8 da empresa Skymaster e 1 DC-8 da empresa Beta); a dois, porque não havia a necessidade de se obrigar a licitante a prestar o serviço com uma só aeronave de grande capacidade, podendo o mesmo ter sido autorizado, no edital, a ser prestado por mais de uma aeronave com capacidade menor, de acordo com a disponibilidade e conveniência da empresa, nos trechos em que isso fosse possível. O importante, para que o objeto da licitação fosse executado a contento, seria o transporte, no tempo, horários e locais previstos da carga contratada, e não essencialmente a ?forma? de realizar tal transporte, pois não se tratava de serviço de fretamento.

64. Para os itens 4,5 e 9, que exigiam capacidade de 24.000 kg, apenas a empresa Total possuía 3 aeronaves cargueiras deste porte (B-727).

65. A implicação desta concentração das aeronaves de 43.000 kg e 24.000 kg exigidas em pelos menos 7 dos 11 itens licitados nas mãos de apenas 3 empresas foi a seguinte (fl. 211 e fls. 205/206, anexo I): para os itens 1 e 2, apenas a Skymaster se habilitou a participar, tendo sido vencedora; para os itens 4, 5 e 9, apesar de terem participado mais de uma empresa (participaram Skymaster, VARIGLOG e Total nos itens 4 e 5 e VARIGLOG e Total no item 9), a VARIGLOG foi inabilitada e a Skymaster não tinha aeronave de 24.000 kg (entrando na concorrência em desvantagem, pois cotou aeronave de 35.000 kg, mais custosa), restando na disputa apenas a Total, que sagrou-se vencedora nos três itens. Vê-se, portanto, que na maioria dos itens licitados, os requisitos de capacidade de carga (fls. 110/120) ceifaram precipitadamente da concorrência potenciais interessados, restringindo o número de propostas de preço disponíveis para a ECT.

66. O edital, em seu item 11.10 (fl. 145), dispõe que em até 20 dias após a assinatura do Termo de Contrato, seria definida a ?capacidade máxima a ser disponibilizada pela contratada, para cada trecho, tomando-se como base as condições mínimas de segurança e as orientações expedidas pela autoridade aeronáutica em relação às restrições de cada pista de pouso/decolagem.?. Em sua oitiva, a ECT justificou tal previsão (fl. 104) alegando ser de ? domínio geral entre os operadores aéreos que a capacidade de transporte da aeronave oscila entre os aeródromos, pois a disponibilidade de carga a ser ofertada depende de diversos fatores, tais como: comprimento da pista, condições metereológicas, alternativas de pouso no destino, altitude e temperatura.?.

67. Tal possibilidade de definir a capacidade de carga após a assinatura do contrato tornaria expressamente desnecessárias e contraditórias as exigências de capacidade de cada aeronave na fase de habilitação, pois se a ECT entende que após o início das operações possa ocorrer eventual mudança das ?condições mínimas de segurança?, por que exigir previamente uma capacidade? Contudo, o principal equívoco desta cláusula é o de ignorar que fatores como comprimento da pista, metereologia, altitude e temperatura já são previamente de conhecimento de qualquer operador aéreo, não estando sujeitos a alterações bruscas que justifiquem a abertura de margem para que a contratada possa utilizar-se de aeronave diferente da que cotou na concorrência, como uma de menor capacidade e custo operacional (quando elaborou sua proposta e contratou uma aeronave mais cara).

1.2.1.5 -vencedoras são as mesmas que já operam linhas da RPN

68. As empresas vencedoras da concorrência 06/2004 da ECT (Skymaster, Beta,



Taf e Total) são as mesmas que já vêm operando a maioria das 26 linhas da RPN (as mais atraentes), conforme tabela de fl. 95:

Companhia aérea contratada Linhas Operadas  
Aerotáxi Abaeté Ltda. T  
Beta - Brazilian Express Transp. Aéreos Ltda F1 e F2  
Penna Táxi Aéreo Ltda. BS1, BS2, M, R e S  
Skymaster Airlines Ltda A e C  
TAF Linhas Aéreas G e U  
TAM Táxi Aéreo Marília Ltda SP1 e SP2  
Total Linhas Aéreas S/A B, H1, H2, N, SP4 e Z  
Trip Transp. Aéreo Reg. Do Interior Paulista K1, K2 e SP3  
Varig Logística I, J e SP5\*

\* as linhas J e SP5, no pregão 009/2005, de 28/01/2005, foram ganhas pela Skymaster

69. Ressalto que no pregão 105/2004, de 23/12/2004, cujo objeto licitado eram as linhas A e C, apenas a Skymaster e Beta cotaram, tendo a primeira se sagrado vencedora (fl. 4, vol. 5), enquanto no pregão 09/2005, apenas a Skymaster cotou (fl. 171, vol. 7), o que reforça a tese da ausência de pluralidade de participantes nas licitações da RPN.

70. Ademais, não se pode aceitar, conforme argumenta a ECT, que o fato de 4 empresas terem se habilitado e vencido na concorrência 06/2004 signifique que houve competitividade suficiente neste certame.

71. Com efeito, no TC 008.449/2002-6 (Acórdão<sup>o</sup> 1.577/2004 - Segunda Câmara - TCU), em que se questionava a presença de cláusulas restritivas nos pregões 045/2001 e 023/2002 (linhas A e C), as quais vedavam a participação de empresas que exercessem atividades concorrenciais à ECT. Estas cláusulas foram incluídas para se evitar que a Varig fosse novamente contratada, pois sua execução do transporte nestas linhas pelo contrato anterior teria comprometido a qualidade dos serviços dos Correios, uma vez que aquela empresa teria privilegiado o transporte de suas cargas em detrimento daquelas dos Correios.

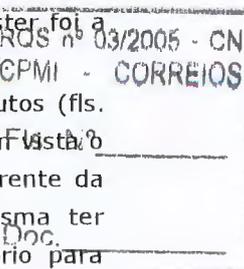
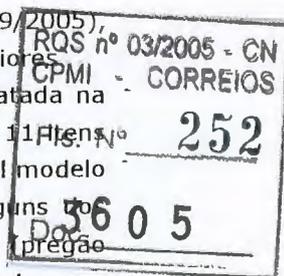
72. O TCU, no referido Acórdão, muito embora não tenha determinado a rescisão do contrato com a Skymaster, reconheceu a tese da restrição à competitividade, determinando a não-prorrogação dos contratos firmados e a promoção de novos certames.

73. Ora, se naqueles autos, pelo simples fato de a Varig ter sido, na prática, alijada da disputa pelas linhas A e C, o Tribunal entendeu ter havido restrição à competitividade, com muito mais razão deve ser reconhecida a existência de tal restrição nos presentes autos, uma vez que mais do que apenas uma empresa ficou de fora da concorrência 006/2004, pela imposição de requisitos desnecessários à habilitação. Assim, não se afere a competitividade pelo número de participantes habilitados mas pelo número de potenciais concorrentes que não participaram por motivos em nada relacionados com o mérito ou a capacidade da empresa de prestação adequada do serviço contratado.

1.2.2 - as linhas A e C (pregão 105/2004), J e SP-5 (pregão 009/2005), recentemente licitadas, apresentam elevado sobrepreço em relação aos contratos anteriores

74. Não se pode comparar diretamente os preços por linha a ser contratada na concorrência 006/2004 com contratos anteriores, pois as linhas correspondentes aos 11 itens licitados são novas e não coincidem em todos os trechos com nenhuma das 26 do atual modelo da RPN (apesar de a comparação por trechos ser possível, pela coincidência de alguns itens - mesmos). No entanto, as variações de preço nas novas contratações das linhas A e C (pregão 105/2004) e J e SP-5 (pregão 009/2005), em face dos preços anteriormente praticados nos contratos antigos das respectivas linhas, são indício de que os sobrepreços lá constatados podem também estar contaminando a concorrência 006/2004. Destaco que a Skymaster foi a vencedora dos dois pregões, sendo contratada para todas as respectivas linhas licitadas

75. Com relação ao pregão 105/2004, de 23/12/2004, verifica-se dos autos (fls. 9/10, vol. 5) que, em comunicado de 24/11/2004, os Correios informam que, tendo em fato de o contrato então em vigência com a Skymaster (para as linhas A e C, decorrente da concorrência 106/2003, de 02/12/2003) estar expirando em 25/12/2004 e a mesma ter manifestado seu desinteresse em prorrogá-lo, estar-se-ia iniciando processo licitatório para nova contratação (pregão 105/2004). O motivo alegado do desinteresse teria sido a discordância da Skymaster em manter o contrato nas mesmas condições financeiras.



76. Por meio do pregão 105/2004, a mesma Skymaster permaneceu como contratada, só que o valor de R\$ 213.990,00 (para as duas linhas), contratado na concorrência 106/2003, em dezembro de 2003 (fl. 11, vol. 1) elevou-se para R\$ 445.000,00 (as duas linhas), em dezembro de 2004, num acréscimo de 107,95% (fl. 18, vol. 5). Ora, se a ECT não quis renovar o contrato antigo nas condições exigidas pelas Skymaster, como aceitar que a mesma Skymaster, apenas um ano depois, seja recontratada para as mesmas linhas, remunerando-a, então, por mais do que o dobro? Fica evidente o indício de dano ao erário, ainda mais se se considera que o valor contratado foi 14% superior ao próprio valor de referência de R\$ 379.717,23 estabelecido pela ECT para o pregão 105/2004 (fl. 20, vol. 5). A ECT justifica ter permitido a adjudicação nestes moldes de preço por conta da ?necessidade premente do serviço, em vista do contrato atual encerrar-se em 25/12/2004?. Novamente, a descabida e suspeita alegação de urgência, pois por mera falta de planejamento a renegociação do contrato antigo com a Skymaster para o final do prazo de vigência do contrato.

77. Ademais, gera perplexidade a intenção manifesta dos Correios (fl. 13, vol. 5) de, ?concluído o processo licitatório da nova malha?, rescindir os contratos das linhas A e C (de 6 meses, prorrogáveis por mais 60 meses), quando entrasse em operação as novas linhas licitadas na concorrência 006/2004. Ora, que sentido então contratar por 107,95% mais caro para logo depois rescindir? Provavelmente seria menos danoso ao erário a contratação emergencial.

78. Quanto ao pregão 009/2005 (linhas J e SP-5), em que apenas compareceu a Skymaster, a Tabela a seguir retrata os sobrepreços da nova contratação, face aos contratos antigos destas linhas com a Varig (fl. 172, vol. 7):

Linhas Contrato anterior (Varig) Preço Skymaster Acréscimo

J R\$ 115.711,26 R\$ 229.227,55 98,10%

SP-5 R\$ 37.609,26 R\$ 75.000,00 99,41%

79. Contribuiu para majorar custos e o preço proposto, o fato de a Skymaster ter participado do pregão 009/2005 cotando uma aeronave B-707 com capacidade muito superior (35.000 kg) às necessárias para os trechos (de até 15.000 kg).

80. Cumpre destacar, ainda em relação a preços, que em sua oitava (fl. 95) relativa à concorrência 006/2004, a ECT argumentou que ?a nova configuração da malha remete a um custo médio por quilo contratado de R\$ 1,12, contra R\$ 1,91 em vigor?, tendo como base o fato de a capacidade de carga contratada ter subido de 738.700 kg para 1.281.200 kg. Ou seja, na realidade estes números não significam economicidade da nova malha, pois deveria-se ter analisado o custo para a ECT do quilo contratado por hora voo.

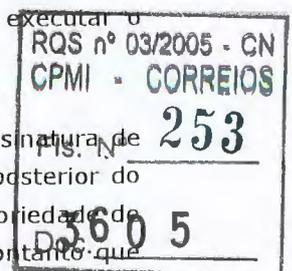
1.2.3 - algumas das aeronaves disponibilizadas pelas vencedoras da concorrência 006/2004 foram cotadas nos pregões 105/2004 e 009/2005

81. As aeronaves B-707/324C (prefixo PT-WUS) e B-707/369C (prefixo PT-MTR), cotadas pela Skymaster, respectivamente, nos pregões 105/2004 e 009/2005, também foram cotadas pela empresa na concorrência 006/2004 (itens 4, 5 e 6). Por sua vez, o B-707/351C (PT-WSM), também da Skymaster, foi cotado para ambos os pregões (105/2004 e 009/2005). No entanto, como a Skymaster apenas venceu nos itens 1 e 2 da concorrência 006/2004, onde concorreu com os seus DC-08, não houve comprometimento dos seus B-707 em relação aos citados pregões.

82. Tal fato revela tanto a escassez de aeronaves de carga aeronavegáveis para participar de concorrências sujeitas aos requisitos impostos pela ECT como o risco de uma mesma empresa estar participando de mais de um certame cotando a mesma aeronave. Ou seja, caso vença em uma das disputas não terá condições de prestar o outro serviço com a aeronave que disponibilizou, comprometendo a eficácia do certame e a continuidade do transporte aéreo naquela linha adjudicada e para a qual não há aeronave para executar o serviço.

#### 1.2.4- indenizações

83. Por fim, outro risco de dano ao erário proveniente de eventual assinatura de contrato com as vencedoras da concorrência em tela seria, em caso de anulação posterior do procedimento licitatório (e conseqüentemente dos contratos decorrentes), a obrigatoriedade de indenizá-las pelo que houverem executado até a data da declaração da nulidade, contanto que não lhes seja imputável a culpa pelo vício constatado. Assim é o que dispõe o parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666/93, pelo qual ?a nulidade não exonera a Administração do dever de



indenizar o contratado?, nestes casos. Tal dispositivo conjuga-se com aquele do §1º do art. 49 da mesma Lei.

#### CONCLUSÃO

84. Em vista do exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Pedido de Reexame interposto por TRIP - Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista Ltda., com fundamento nos arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443/92;

b) com fulcro no art. 276 do RI/CTU, deferir o pedido de cautelar formulado, suspendendo a assinatura dos contratos decorrentes da Concorrência nº 006/2004;

c) diligenciar à ECT para que, no prazo de 15 dias, encaminhe a esta Corte a documentação do histórico comparativo, no período de 2000 a 2005, das licitações para a contratação de serviço de transporte aéreo de cargas em aeronaves a jato cargueiras paletizadas para a Rede Postal Noturna (RPN), contendo as seguintes informações para cada certame:

c.1) edital;

c.2) atas de reunião e de julgamento (incluindo concorrentes que apresentaram proposta e vencedores);

c.3) valores pagos não apenas por linha mas por cada trecho operado e por hora-vôo;

c.4) cópias dos contratos assinados e respectivos termos aditivos;

c.5) valor (custo) de referência e metodologia utilizada para o seu cálculo;

c.6) forma de cálculo para a definição da capacidade da aeronave a ser licitada para cada trecho (cidade/ aeroporto), bem como para a definição do item "capacidade/palete";

c.7) ficha técnica de todas as atuais linhas da RPN (A, B, BS1, BS2, C, F1, F2, G, H1, H2, I, J, K1, K2, M, N, R, S, SP1, SP2, SP3, SP4, SP5, T, U, Z), incluindo a distância de cada trecho;

d) diligenciar ao DAC para que, no prazo de 15 dias, encaminhe a esta Corte documentação informativa (conforme requerido pelo recorrente às fls. 57/58 do anexo I) acerca:

d.1) dos modelos e quantidades de todas as aeronaves tipo jato cargueiro paletizadas, disponíveis, registradas na data de 25/11/2004 e atualmente;

d.2) da validade dos Certificados de Aeronavegabilidade das aeronaves acima mencionadas;

e) sejam o recorrente e a ECT comunicados da decisão que vier a ser adotada.?

8. Os dirigentes da Serur manifestam concordância com a proposta do analista.

É o Relatório.

#### Voto do Ministro Relator

O recurso preenche os requisitos de admissibilidade previstos na Lei nº 8.443/92 e, portanto, pode ser conhecido.

2. No mérito, a Secretaria de Recursos examinou o Pedido de Reexame apresentado pela empresa TRIP - Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista e, em pareceres uniformes, propõe a concessão de medida cautelar para evitar a assinatura dos contratos decorrentes da Concorrência nº 006/2004-CEL/AC, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. A Serur sugere ainda a realização de diligência, com o objetivo de obter informações adicionais acerca da matéria.

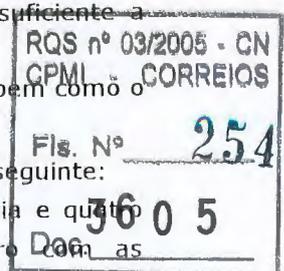
3. A questão submetida ao exame desta Corte de Contas refere-se, em grande parte, à existência de restrição ao caráter competitivo da Concorrência nº 006/2004-CEL/AC. Em sede de exame preliminar, com vistas à concessão de medida cautelar, é suficiente a constatação de indícios da ocorrência inquinada de irregular.

4. Assinalo que o pedido de cautelar já foi negado pelo Relator a quo, bem como o mérito da representação apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão recorrido.

5. O Acórdão nº 2.106/2004 - Plenário fundamentou-se basicamente no seguinte:

- nove empresas participaram da reunião de abertura da concorrência e quatro foram habilitadas, evidenciando a existência de aeronaves em solo brasileiro com as configurações pretendidas em número suficiente para a contratação;

- incompatibilidade do prazo de internação de aeronaves (180 dias) com a urgência na implementação da nova configuração da Rede Postal Noturna da ECT, visto que a



nova configuração gerará uma economia de R\$28.5000 diários à empresa;

- se os próprios licitantes reivindicam a possibilidade de subcontratar por um período mínimo de 180 dias, os mesmos admitem que o mercado aéreo nacional tem condições de oferecer os equipamentos demandados no edital.

6. A matéria envolve o cotejo de dois preceitos inerentes às licitações públicas, ambos com sede constitucional: a comprovação da habilitação para contratar com a Administração e o princípio da competitividade.

7. A Administração tem o dever de se proteger de interessados não capacitados a prestar o serviço ou realizar a obra objeto da licitação. Por isso, a Lei de Licitações e Contratos prevê a fase de habilitação, na qual os interessados devem comprovar os requisitos exigidos no edital. Nela, a Administração deve impedir a participação daqueles sem condições de cumprir o objeto.

8. Por outro lado, a igualdade de condições nas licitações é princípio de estatura constitucional (art. 37, XXI, CF). Deste princípio geral decorre o da competitividade, previsto no mesmo dispositivo constitucional (somente serão permitidas as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações?) e no § 1º, inc. I, art. 3º da Lei n.º 8.666/93. Por isso, a competição não poderá ser restringida, sob pena de nulidade de todo o procedimento licitatório.

9. Portanto, as exigências previstas na fase de habilitação não podem ser tais a ponto de impedir a participação daqueles que teoricamente estariam aptos a prestar o serviço ou executar a obra. No dizer de Marçal Justen Filho (?Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos?, 9ª edição, pg. 77), ?o disposto [no art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/93] não significa, porém, vedação a cláusulas restritivas da participação. Não impede a previsão de exigências rigorosas nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão de ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. A invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação.?

10. No presente caso, uma das perguntas a serem respondidas é, portanto, se os Certificados de Aeronavegabilidade e de Matrícula, constante da alínea a.1, item 1.4, Anexo 4 do ato convocatório, são imprescindíveis à plena realização dos objetos a serem contratados. Ou se a restrição proporcionada por exigí-los é exagerada, a ponto de impedir, desnecessariamente, a participação de empresas aptas a prestar o serviço.

11. A resposta passa pelo exame da necessidade dos certificados.

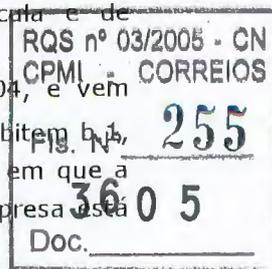
12. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT alega que ?os documentos exigidos no subitem 1.4 do Anexo 4 vêm sendo usualmente exigidos? e que ?não há, portanto, nesse certame, nenhuma inovação? (fl. 100, vol. principal).

13. Por outro lado, de acordo com a empresa recorrente, as exigências são inovações introduzidas pela ECT no Edital do Pregão n.º 65/2004 e no Edital da Concorrência n.º 006/2004. Por meio da tabela de fl. 353 do Anexo 2, a TRIP indica os editais publicados pela ECT desde 2001 com as respectivas condições, onde se percebe que os certificados em questão só passaram a ser exigidos a partir das licitações realizadas em 2004.

14. Tive acesso a alguns editais divulgados pela ECT para contratação de transporte aéreo de carga, que passaram a compor o vol. 8 destes autos. Examinando a documentação, não encontrei, em nenhum dos cinco editais do período de 2001 a 2003, referência expressa à necessidade de apresentação dos Certificados de Matrícula e de Aeronavegabilidade.

15. Ocorre que a ECT também exigiu, na Concorrência n.º 006/2004, e vem exigindo pelo menos desde 2001, a apresentação das Especificações Operativas (subitem 1.4, cláusula 1.4, Anexo 4 do Edital), documento que determina os limites e condições em que a empresa aérea está habilitada a operar. Por meio dele é possível verificar se a empresa está autorizada a operar transporte de cargas, de passageiro, etc.

16. As especificações operativas são emitidas com base nas aeronaves com as quais a empresa opera. Como o Edital exige que as especificações operativas devem comprovar ?a autorização (...) para operação da(s) aeronave(s), segundo o(s) modelo(s) e



marca(s), capacidade(s) e quantidade(s) necessária(s) a atender às exigências consignadas nas Fichas Técnicas das linhas constantes do Anexo 1? (subitem b.1, cláusula 1.4, Anexo 4 do Edital), conclui-se que as licitantes já deveriam ter em sua posse as aeronaves com que pretende prestar os serviços. Ou seja, a empresa já deve saber, na fase de habilitação, com quais aeronaves irá trabalhar. Em consequência, nessa fase do certame, os aviões já deverão estar internados.

17. E mais. De acordo com informações obtidas por minha assessoria junto ao DAC, as Especificações Operativas só são obtidas se a empresa tiver os Certificados de Matrícula e de Aeronavegabilidade das aeronaves constantes daquele documento.

18. Assim, se os Certificados de Matrícula e de Aeronavegabilidade não eram diretamente exigidos, o eram ao menos indiretamente, pois para a obtenção das Especificações Operativas a empresa tinha que ter os referidos Certificados.

19. Nesse ponto, é importante registrar que as alegações apresentadas pela TRIP, ao afirmar que a ECT inovou em suas exigências editalícias e, em decorrência da inovação, restringiu a participação de outras empresas aéreas, não são verdadeiras.

20. É evidente que o fato de ter havido ou não inovação na Concorrência nº 006/2004 não retira a possibilidade de que os certames realizados pela ECT sempre restringiram o caráter competitivo da licitação.

21. Realmente, o número de participantes não foi suficiente para dar competitividade ao certame, ao contrário do que entendeu o Tribunal no Acórdão recorrido. Reproduzo o seguinte trecho do Voto condutor:

?21. Também não se pode olvidar, como demonstrado pela unidade técnica, que nove empresas participaram da reunião de abertura da concorrência, sendo habilitadas quatro.

22. Evidencia-se, portanto, a existência de aeronaves em solo brasileiro com as configurações pretendidas, em número suficiente para a contratação e, ainda, possuindo os documentos necessários à operação imediata.?

22. As conclusões do Ministro-Relator foram baseadas nas informações coligidas pela Unidade Técnica constantes da instrução de fls. 221/233, vol. principal, item 54, reproduzidas a seguir:

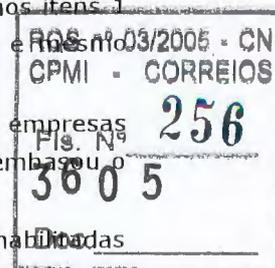
?54. Outras ponderações, contudo, devem ser feitas. As condições previstas no subitem 1.4 do Anexo 4 do edital da Concorrência 006/2004 - CEL/AC (e também no Pregão 065/2004 - CPL/AC) limitaram a participação àquelas empresas com aeronaves já ?internadas? no Brasil, país com pequena frota de aeronaves se comparada ao mercado mundial. Nove empresas participaram da reunião de abertura da concorrência, quatro foram habilitadas, as demais foram inabilitadas e aguardam decisão da administração acerca dos recursos interpostos. Dos onze itens licitados, apenas os itens 1 e 2 (que serão adjudicados à mesma empresa) foram pretendidos por apenas uma firma. Reputa-se que tal fato possa ter ocorrido muito mais em função da política de negócios de empresas que optam por operar determinada linha ao invés de outras do que por falta de empresas capazes de operar os trechos, já que nos itens 3 e 6, também referentes a linhas maiores a serem contratadas por valores mais altos, verificou-se a participação de duas e três empresas, respectivamente.?

23. Algumas observações devem ser feitas.

24. Ao afirmar que ?apenas os itens 1 e 2 (que serão adjudicados à mesma empresa) foram pretendidos por apenas uma firma? e ?que nos itens 3 e 6 (...) verificou-se a participação de duas e três empresas respectivamente?, a Unidade Técnica baseou-se nas informações constantes da Ata da 1ª Reunião da Concorrência n.º 006/2004-CEL/AC (fl. 210 - vol. principal). Realmente, naquela oportunidade, antes da abertura dos envelopes de habilitação, e contando com a participação de nove empresas na reunião, somente nos itens 1 e 2 havia apenas uma empresa interessada; nos itens restantes havia duas, três e quatro interessadas, como no item 7 (Varig Logística, TAF, ATA e Rico).

25. Ocorre que a real competitividade da licitação deve ser aferida pelas empresas que alcançaram a habilitação; o que, de acordo com a instrução da 1ª Secex, que embasou o Acórdão recorrido, foram quatro.

26. Com efeito, à época da deliberação questionada, haviam sido habilitadas apenas quatro empresas: TAF Linhas Aéreas S/A, Skymaster Airlines Ltda., Total Linhas Aéreas S/A e BETA - Brazilian Express Transportes Aéreos Ltda. (conforme ata de reunião de fl. 217 vol. principal).



27. Com esse número de empresas habilitadas, os itens 10 e 11 ficaram sem proposta, visto que todas as empresas que concorreram a esses itens foram inabilitadas (ata da 2ª reunião, realizada em 11/1/2005, fl. 208, anexo 1). Utilizando-se da faculdade prevista no § 3º, art. 48, da Lei n.º 8.666/93 e subitem 8.4 do Edital, a Comissão de Licitação fixou prazo para que as licitantes apresentassem nova documentação. Findo o prazo, a empresa ATA - Atlântico Transporte Aéreo Ltda. entregou nova documentação e obteve a habilitação.

28. Assim, foram cinco as empresas habilitadas.

29. Na seqüência do procedimento licitatório, ocorreu o seguinte: dos 11 itens licitados, em oito houve somente uma proposta. Nos outros três, apenas duas (fls. 205/206, anexo 1, Ata de Julgamento da Concorrência).

30. E mais. Desses três itens com duas propostas válidas, em dois (itens 4 e 5, referentes a aeronaves com capacidade de carga de 24.000kg), uma das empresas cotou preço considerando aeronave de 35.000kg. Ou seja, nesses dois itens só havia uma empresa com aeronave com capacidade adequada para a carga a ser transportada. Pela importância deste ponto, reproduzo as considerações do Analista da Secretaria de Recursos:

¶63. Em termos gerais, a exigência editalícia de que cada linha fosse operada por uma só aeronave da licitante vencedora daquele trecho, bem como de um valor de capacidade de carga muito maior para cada aeronave do que o necessário para a prestação do serviço (43.000kg para os itens 1,2 e 3; 24.000kg para os itens 4, 5 e 9; 35.000kg para o item 6; e 15.000kg para os itens 7, 8, 10 e 11), restringindo a competitividade. Isso por duas razões: a um, porque só existem no Brasil, por exemplo, 3 aeronaves cargueiras com capacidade de 43.000kg, 18 paletes e aeronavegáveis (2 DC-8 da empresa Skymaster e 1 DC-8 da empresa Beta); a dois, porque não havia a necessidade de se obrigar a licitante a prestar o serviço com uma só aeronave de grande capacidade, podendo o mesmo ter sido autorizado, no edital, a ser prestado por mais de uma aeronave com capacidade menor, de acordo com a disponibilidade e conveniência da empresa, nos trechos em que isso fosse possível. O importante, para que o objeto da licitação fosse executado a contento, seria o transporte, no tempo, horários e locais previstos da carga contratada, e não essencialmente a forma de realizar tal transporte, pois não se tratava de serviço de fretamento.

64. Para os itens 4, 5 e 9, que exigiam capacidade de 24.000kg, apenas a empresa Total possuía 3 aeronaves cargueiras deste porte (B-727).

65. A implicação desta concentração das aeronaves de 43.000kg e 24.000kg exigidas em pelos menos 7 dos 11 itens licitados nas mãos de apenas 3 empresas foi a seguinte (fl. 211 e fls. 205/206, anexo I): para os itens 1 e 2, apenas a Skymaster se habilitou a participar, tendo sido vencedora; para os itens 4, 5 e 9, apesar de terem participado mais de uma empresa (participaram Skymaster, VARIGLOG e Total nos itens 4 e 5 e VARIGLOG e Total no item 9), a VARIGLOG foi inabilitada e a Skymaster não tinha aeronave de 24.000kg (entrando na concorrência em desvantagem, pois cotou aeronave de 35.000kg, mais custosa), restando na disputa apenas a Total, que sagrou-se vencedora nos três itens. Vê-se, portanto, que na maioria dos itens licitados, os requisitos de capacidade de carga (fls. 110/120) ceifaram precipitadamente da concorrência potenciais interessados, restringindo o número de propostas de preço disponíveis para a ECT.?

31. Os números refletem a pequena magnitude do mercado brasileiro de aeronaves com as características exigidas na Concorrência n.º 006/2004 da ECT. Atestam também a baixa competitividade da licitação em questão.

32. Assim, parecem razoáveis as alegações da representante de que, dadas as características de cada uma das linhas licitadas pelos Correios, haveria modelos de aeronaves mais adequadas, técnica e financeiramente, à operação de cada uma delas, se não houvesse a restrição alegada.

33. Evidentemente, não há como estimar a magnitude da elevação de custo. Mas é razoável supor que, havendo maior competitividade, os preços tenderiam a ser menores, até porque aumentariam as chances de serem ofertados aviões adequados às características de cada linha licitada. Além disso, no presente caso, se houvesse a possibilidade de arrendamento de aeronaves no exterior, haveria maior chance de que o equipamento fosse mais moderno e, portanto, mais eficiente e econômico.

34. Por outro lado, o custo da operação não é o único componente do preço ofertado pelas licitantes. É evidente que o custo de aquisição ou do arrendamento da aeronave



deverão entrar na composição do preço. E é razoável supor que aeronaves mais modernas têm custo de aquisição ou de arrendamento mais elevados quando comparados com os de equipamentos mais antigos.

35. Outro ponto deve ser destacado. Poder-se-ia alegar que de nada adiantaria possibilitar a internalização de aeronaves para a prestação dos serviços licitados, pois as empresas nacionais de aviação são limitadas àquelas que se apresentaram para a Concorrência em exame. Mas há um dado que aponta em sentido oposto: de acordo com a ata da 1ª reunião da licitação, fl. 197 - anexo 1, foram retirados 39 editais, o que indica a existência de outras empresas de transporte aéreo no Brasil que poderiam estar habilitadas a oferecer proposta à ECT e não o fizeram por não ter como cumprir os requisitos do edital.

36. É importante abordar ainda outra questão.

37. Alega-se que a reivindicação dos licitantes, relativa à possibilidade de subcontratação até a internação da(s) aeronave(s), comprovaria que as mesmas admitem que o mercado interno tem condições de oferecer os equipamentos demandados na licitação.

38. Concordo. Se é possível subcontratar, é porque existe disponibilidade no mercado nacional. Mas a questão que se discute não é saber se o mercado interno tem os equipamentos demandados, mas se existem aeronaves em número suficiente para propiciar a desejada competitividade ao certame.

39. Para o particular subcontratar uma aeronave, basta a existência, no mercado, de uma. Para isso, não precisa haver competitividade. E se não houver disponibilidade do equipamento mais adequado e econômico para a prestação do serviço para o qual foi contratado, ele deverá suportar os custos adicionais de operar com avião inadequado até a internação daquela que entender mais eficiente.

40. Assim, a possibilidade de subcontratação pode até comprovar a existência de equipamento disponível no mercado nacional, mas não comprova a existência de um mercado competitivo.

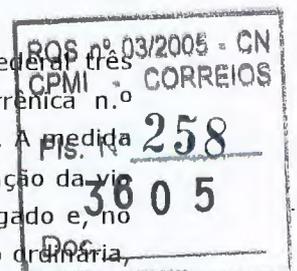
41. Diante de todo o exposto, concluo pelo baixo grau de competitividade da licitação levada a cabo pela ECT, comprovado pelo grande número de propostas únicas nos itens licitados. Mas não creio que as exigências previstas no Edital tenham sido exageradas ou absurdas e objetivassem restringir o acesso de empresas à licitação. E, rigorosamente, não foram inovações deste procedimento licitatório. A baixa competitividade decorre antes da pequena magnitude do mercado aeronáutico nacional e é inerente ao objeto licitado. Por outro lado, tal característica demanda do gestor maior atenção na elaboração das exigências para habilitação. A Administração não pode, comodamente, aceitar os fatos e deixar de procurar meios de fomentar a competição. Quanto menor a oferta do bem licitado, maior deve ser a preocupação do gestor em favorecer a competitividade. Nessas situações, qualquer ato destinado a aumentar a competitividade é desejável.

42. É adequada, portanto, a recomendação feita por ocasião do Acórdão<sup>o</sup> 2.106/2004-P, no sentido de que a ECT preveja, nos futuros processos licitatórios, a faculdade de os licitantes disporem dos equipamentos apenas no início da execução contratual.

43. Todavia, não creio que estejam presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar. Não há motivos para que o Tribunal suspenda o procedimento licitatório e muito menos o anule em decisão definitiva de mérito. Eventuais aperfeiçoamentos devem ser examinados com tranqüilidade e conhecimentos técnicos aprofundados. Assim, considero importante que o Tribunal determine à Segecex a realização de uma auditoria de natureza operacional na Empresa de Correios e Telégrafos com o objetivo de avaliar a configuração e a operação da Rede Postal Noturna.

44. Por fim, registro que empresa TRIP ajuizou perante a Justiça Federal três ações contra a ECT, objetivando anular ou suspender o andamento da Concorrência n.º 006/2004: um Mandado de Segurança, uma Ação Ordinária e uma Medida Cautelar. A medida cautelar foi indeferida e o processo extinto sem julgamento do mérito, por inadequação da via eleita (Processo 2005.34.00.002679-0). A liminar do mandado de segurança foi negada e, no mérito, o pedido foi julgado improcedente (Processo 2004.34.00.045392-0). Na ação ordinária, a tutela antecipada foi indeferida, mas ainda não houve provimento de mérito (Processo 2005.34.00.004141-6).

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa, em 16 de março de 2005.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA  
Ministro-Relator

### Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos este Pedido de Reexame interposto contra o Acórdão<sup>o</sup> 2.106/2004 - Plenário pela empresa TRIP - Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do Pedido de Reexame interposto pela empresa TRIP - Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista Ltda., com fundamento no art. 48 da Lei n.º 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. determinar à Segecex que a inclua no Plano de Auditorias do 2º semestre de 2005 a realização de uma auditoria de natureza operacional na ECT, objetivando de avaliar a configuração e a operação da Rede Postal Noturna;

9.3. determinar à ECT que condicione a prorrogação do contrato sob exame aos resultados da auditoria operacional indicada no item 9.2 do presente Acórdão;

9.4. comunicar o recorrente desta decisão, encaminhando-lhe cópia do Relatório e Voto que a fundamentam.

### Quorum

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

### Publicação

Ata 08/2005 - Plenário  
Sessão 16/03/2005  
Aprovação 23/03/2005  
Dou 24/03/2005 - Página 0

### Referências (HTML)

Documento(s):TC-019-404-2004-9.doc

### Indexação

Representação; Pessoa Jurídica; ECT; Edital; Concorrência; Habilitação de Licitantes; Empresa Privada; Serviços de Terceiros; Execução de Contrato; Princípios Básicos da Licitação; Prestação de Serviços; Prorrogação de Contrato; Adjudicação; Igualdade de Direitos Entre Licitantes; Universalidade de Competição; Medida Cautelar; Assinatura; Capacidade Técnica; Subcontratação;

Status do Documento na Coletânea:  [Não Selecionado]

 Coletânea

 Voltar à lista de documentos

..> Em caso de dúvidas, críticas e sugestões, favor entrar em contato: >> portaltextual@tcu.gov.br << ou 0800-6441500

>> Requisição atendida em 0.844 segundo(s) .

