

## **Grupo Externo de Acompanhamento das Apurações Administrativas referentes às denúncias de cartel na área metro-ferroviária**

O Grupo Externo de Acompanhamento das Apurações Administrativas referentes às denúncias de cartel na área metro-ferroviária (GEA) é composto por entidades da sociedade civil que, atendendo a convite do governador do Estado, acompanham o trabalho que vem sendo feito pelo Estado de São Paulo, por meio da sua Corregedoria Geral da Administração (CGA), na apuração dessas denúncias.

O GEA não detém poder decisório, algo que é competência das autoridades assim designadas pela lei. A atuação do GEA, a partir das informações que lhe são apresentadas pela Corregedoria Geral da Administração, bem como a partir do compartilhamento de informações relacionadas ao caso e à matéria entre os representantes de entidades da sociedade civil, busca reforçar o trabalho de apuração da verdade para que todas as medidas legais sejam tomadas, bem como colaborar na criação de um ambiente idôneo e livre de práticas que possam comprometer o saudável funcionamento dos mercados públicos.

Considerando que do ponto de vista econômico mercados oligopolizados são muito comuns e normalmente esses mercados foram sendo estruturados ao longo do tempo fruto de questões tecnológicas complexas, necessidades elevadas de investimentos que impedem novas empresas adentrarem num determinado setor.

Considerando que em outras situações, as próprias políticas de preços por parte das empresas podem acabar se transformando em barreiras à entrada de novas empresas, sendo assim, contribuindo também para a formação dos grandes oligopólios.

Considerando que nos mercados dos bens licitados tanto pela CPTM como pelo Metro apresentam as características acima, e considerando que normalmente as empresas participantes atuam em diversos países ou regiões, e elas podem praticar políticas de preços que podem representar estratégias complexas de serem analisadas meramente ao se observar os preços numa determinada licitação.

Considerando que em mercados oligopolizados o risco de cartelização é maior, em razão da homogeneidade dos produtos e serviços, tanto em qualidade quanto em preço, e pela pequena quantidade de agentes ofertantes, geralmente detentores de grande poder econômico.

Considerando que o objetivo central de qualquer cartel é combinar preços mantidos em níveis elevados, e dado que, em licitações públicas, a administração define preços de referência destinados a balizar os limites em torno dos quais se dispõe a realizar as suas aquisições, o modo como esta última o faz constitui relevante elemento informativo.

Considerando que organizações públicas, como a CPTM e o Metro que realizam suas compras em ambientes oligopolizados com as características acima descritas, deveriam organizar seus processos licitatórios de modo a fazer frente à complexidade desses mercados, em especial no que se refere à formação dos preços de referência.

Nesse sentido, o GEA recomendou à CGA que solicitasse à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos e à Companhia do Metrô informações sobre as metodologias que empregam para definir seus preços de referência.

Tanto a CPTM, quanto o Metrô, acederam à solicitação. A CPTM submeteu documentos em que descreve o procedimento por ela empregado a partir do ano de 2008, quando se adotou recomendação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado. Quanto ao método usado no período dos fatos presentemente investigados, os quais foram anteriores a 2008, funcionários da empresa o expuseram verbalmente ao GEA.

Outrossim, representantes da CPTM e do Metrô participaram de reuniões do GEA na qualidade de convidados para expor os temas questionados e responder dúvidas.

Com base em tais informações, o GEA assinala:

- a. No caso da CPTM, o procedimento usado para definir preços de referência para os principais componentes dos objetos de suas licitações até o ano de 2008 incluía a aplicação de correção monetária a preços de aquisição que haviam sido atingidos em licitações anteriores.
- b. Duas consequências decorriam de tal método. A primeira, de que a administração da empresa poderia deixar de aproveitar os fatores que, nos mercados, levam à redução dos preços praticados: evolução tecnológica, ingresso de novos participantes que ofereçam preços inferiores aos habituais e assim por diante. A segunda consequência era a propagação automática, para o futuro, de preços que, no passado, poderiam ter sido superestimados.
- c. A partir de 2008, seguindo instrução do Tribunal de Contas do Estado no sentido de se obedecer ao disposto na lei de Licitações e Contratos (8.666/93) quanto ao balizamento de preços de referência por meio de levantamento de preços praticados no mercado, a CPTM passou a realizar tal pesquisa prévia por meio de consultas às empresas que participam de seu mercado – a saber, as mesmas empresas que concorrem em suas licitações. Tal procedimento também era e é adotado pelo Metrô.
- d. Em particular, no que tange tais consultas, a CPTM não busca informar-se sobre preços efetivamente praticados em mercados estrangeiros para estimar seus preços de referência, permanecendo dependente daquilo que as próprias empresas participantes de suas licitações determinam, algo que se repete para o Metrô.

- e. Instados pelo GEA a exibir a documentação relativa à formação de preços de referência na época, representantes da CPTM informaram que a companhia não detém tais registros.

Em conclusão:

1. No que concerne a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, tanto o procedimento por ela empregado no período em questão (até 2008) como a prática adotada posteriormente a esse período – que é a mesma adotada pelo Metrô – ao não estruturarem processos compatíveis com a complexidade do mercado em que realizam suas compras, criaram sérias vulnerabilidades à integridade das licitações por elas conduzidas.
2. Caso tanto a metodologia utilizada no passado pela CPTM quanto a utilizada atualmente pela CPTM (desde 2008) e Metrô seja prática comum na administração pública direta e indireta dos órgãos públicos brasileiros, entendemos que o ambiente concorrencial do país está vulnerável à práticas anticoncorrenciais, o que exige providências urgentes para encontrar outros mecanismos que façam valer o processo licitatório, reduzindo ao máximo o risco de fraudes, abusos de posição dominante e cartelização.
3. De modo a reduzir tal vulnerabilidade, o GEA reitera a recomendação já antes endereçada ao governo do Estado de São Paulo no sentido de que inclua, entre as responsabilidades do novo órgão de acompanhamento de licitações recentemente anunciado, o desenvolvimento de métodos mais seguros de determinação de preços de referência.
4. Quanto à apuração de possível participação de servidores públicos no cartel denunciado, tanto a CPTM quanto o Metrô devem apresentar à CGA histórico detalhado de cada uma das licitações objeto de análise, indicando todos os servidores que participaram em cada uma das fases, quais os elementos que comprovam a decisão quanto à formação do preço de referência e suas eventuais alterações.
5. Tendo em vista a informada ausência de documentação quanto a procedimentos de formação de preços de referência, e caso isso seja confirmado, o GEA recomenda à CGA que apure responsabilidades no que concerne a instituição e guarda de tais documentos.
6. A fim de colaborar com a reflexão e análise feita até o momento pelo GEA e exposta nessa Manifestação, solicita-se à Secretaria de Transportes Metropolitanos para que, caso haja informação relevante ainda não exposta ao GEA e à CGA, que seja feita.