

## 4

### **A Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU**

Este capítulo trata do histórico da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, sua missão e seus objetivos, algumas características das superintendências da Companhia e ainda apresenta uma descrição detalhada do organograma da Administração Central da CBTU, que é a unidade onde os processos licitatórios estão sendo analisados.

Aborda-se o processo licitatório na Administração Central da CBTU – CBTU/AC, caracterizando os departamentos por onde esse processo passa e descrevendo seus procedimentos administrativos e formais.

Apresenta-se um breve histórico sobre as licitações ocorridas no Departamento de Licitação da Administração Central da CBTU – DELIC, nos últimos seis anos.

#### **4.1 Histórico**

No século XIX, com a Revolução Industrial que se processou na Europa, houve um aumento do volume da produção de bens e a conseqüente necessidade de transportar esses bens para os mercados consumidores. George Stephenson, o mineiro pobre e autodidata que revolucionou a história dos transportes e possibilitou a construção da infra-estrutura sobre a qual se fez a revolução industrial, recebeu apoio de empresários ingleses e apresentou, em 1814, a primeira locomotiva a vapor, iniciando-se assim a era das ferrovias. O primeiro percurso dessa locomotiva foi de 15 Km, numa velocidade de 20 Km/h, entre as localidades de Stockton e Darlington, na Inglaterra. Nas décadas de 1830 e 1840, a invenção da locomotiva possibilitou a expansão de 3.000 Km de via férrea na Europa e de 5.000 Km de via férrea nos Estados Unidos ([www.dnit.gov.br/ferrovias/hist-cap2.htm](http://www.dnit.gov.br/ferrovias/hist-cap2.htm), 18/03/2003,15:00h).

No ano de 1828, no Brasil, o Governo Imperial aprovou lei autorizando a construção de diversas estradas de ferro. Pela Lei nº 101, de 31 de outubro de 1835, o Governo fez uma concessão às empresas privadas, para construção de

ferrovias que interligassem os estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia. Desde essa época, o incentivo não despertou o interesse nos empresários, pois os investimentos seriam muito altos em relação à possibilidade de lucro. Nessa época, fazia-se todo o transporte terrestre de bens no lombo dos burros e em carroças. Os principais portos, Parati e Angra dos Reis, recebiam, para exportação, milhares de sacas de café vindas do Vale da Paraíba. Também no porto de Santos eram recebidas milhares de sacas de produtos agrícolas para exportação. Em julho de 1852, o governo promulgou a Lei nº 641 que estabelecia vantagens de isenções e garantia de lucro sobre o capital investido, para qualquer empresa, nacional ou estrangeira, que construísse e explorasse estrada de ferro em qualquer lugar do Brasil ([www.dinit.gov.br/ferrovias/hist-cap2.htm](http://www.dinit.gov.br/ferrovias/hist-cap2.htm), 18/03/2003,15:00h).

Irineu Evangelista de Souza, posteriormente conhecido por Barão de Mauá, em 1852, recebeu a concessão do governo para construir e explorar a primeira linha férrea brasileira no percurso entre o Porto de Estrela, no fundo da Baía da Guanabara, no Rio de Janeiro, e Raiz da Serra, em direção à cidade de Petrópolis, inaugurada em 30 de abril de 1854, com a primeira locomotiva que ficou conhecida como Baronesa. Essa Estrada de Ferro Mauá, como ficou denominada, foi a primeira operação intermodal do Brasil, pois fez a integração das modalidades de transporte aquaviário e ferroviário. A empresa que operava esse serviço chamava-se Imperial Companhia de Navegação a Vapor e Estrada de Ferro Petrópolis ([www.dnit.gov.br/ferrovias/hist-cap2.htm](http://www.dnit.gov.br/ferrovias/hist-cap2.htm), 18/03/2003,15:00h).

A segunda ferrovia inaugurada no Brasil foi a Recife- São Francisco que, embora não tenha atingido o seu objetivo inicial, que era chegar ao rio São Francisco, ajudou bastante a desenvolver as cidades por onde passou. Em março de 1858, foi inaugurada a Companhia Estrada de Ferro D. Pedro II, ligando inicialmente a Estação da Corte a Queimados, no Rio de Janeiro, com 42,21 Km, como parte de um processo de desenvolvimento econômico-social da Província do RiodeJaneiro(<http://www.geocities.com/Baja/Cliffs/5086/especiais/efcbrasil.htm>,17/03/2003, 14:00h).

Como relata Ignarra (2001), em Valença, Vassouras e São João Marcos evoluía a lavoura de café. As cidades evoluíam e, no perímetro urbano, constatava-se o aparecimento de bancos, casas comerciais, indústrias e pequenas manufaturas. Além disso, a proibição do comércio de escravos e a chegada de imigrantes em busca de trabalho, entre eles nordestinos, liberados pela lavoura canavieira em crise, aumentaram consideravelmente a população urbana. Além disso, a ferrovia constituía-se no único meio de transporte, de tal forma que se transformou em uma atração para a população que se instalava ao longo de seus trilhos. A cidade do Rio de Janeiro crescia, os bairros próximos ao Centro tornaram-se nobres e parte da população transferia-se para os subúrbios.

A população de trabalhadores do comércio, bancos e manufaturas transferiu-se para os subúrbios distantes, servidos pela Estrada de Ferro D. Pedro II. Em 1861, essa Companhia inaugurou o serviço regular de trens até Cascadura e, em 1864, já havia alcançado Barra do Pirai, ultrapassando a serra. Em 15 de novembro de 1889, essa ferrovia passou a denominar-se Estrada de Ferro Central do Brasil ([http://www.sectran.rj.gov.br/trem\\_historico.asp](http://www.sectran.rj.gov.br/trem_historico.asp), 17/03/2003,14:00h).

Em 1930, com o objetivo de implantar os projetos de tração elétrica iniciando a substituição de alguns trens a vapor por tração elétrica, foi criada a Superintendência de Eletrificação da Central do Brasil. O Governo Vargas, nesse mesmo ano, iniciou um processo para encampar empresas ferroviárias estrangeiras, nacionais e também estaduais que se encontravam em má situação financeira, de modo a evitar interrupção dos serviços de transportes prestados, prevenir o desemprego, reorganizar administrativamente essas empresas e recuperar as linhas e todo o material rodante. Com isso, a administração das empresas encampadas ficou a cargo da Inspetoria Federal de Estradas – IPE, órgão encarregado de gerir ferrovias e rodovias federais (<http://www.dnit.gov.br/ferrovias/hist-cap2.htm>, 18/03/2003,15:00h).

A formação de grandes conglomerados urbanos, compondo as diversas regiões metropolitanas, provocou a crescente demanda de transportes, principalmente o transporte metropolitano sobre trilhos. Os sistemas ferroviários eram cada vez mais complexos e enfocavam a movimentação de cargas em

diversos percursos. As dificuldades para atender satisfatoriamente aos passageiros, usuários dos sistemas de trens urbanos, eram cada vez maiores. Em 1957, a Rede Ferroviária Federal – RFFSA tornou-se responsável pelo transporte de cargas e passageiros, servindo as regiões Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul (<http://www.dnit.gov.br/ferrovias/hist-cap2.htm>, 18/03/2003,15:00h).

Em 1969, a RFFSA apresentava-se agrupada em quatro sistemas regionais:

- Sistema Regional Nordeste, com sede no Recife;
- Sistema Regional Centro, com sede no Rio de Janeiro;
- Sistema Regional Centro-Sul, com sede em São Paulo;
- Sistema Regional Sul, com sede em Porto Alegre;

Em 1976, a RFFSA criou diversas Superintendências Regionais – SRs, em um número total de doze, orientadas pela Administração Geral, com sede no Rio de Janeiro.

Em 1971, pela Lei nº 10410/SP, o Governo do Estado de São Paulo decidiu unificar as cinco ferrovias que pertenciam ao Estado. Assim, foi criada a Ferrovia Paulista S. A – FEPASA que administraria 5.000 Km de vias férreas (<http://www.dnit.gov.br/ferrovias/hist-cap2.htm>, 18/03/2003,15:00h).

De acordo com Ignara (2001), em meados dos anos 70, constatava-se a necessidade de otimizar os serviços prestados aos passageiros. O Ministério dos Transportes apresentou relatório expondo a situação em que se encontrava o transporte de massa nas áreas urbanas das cinco maiores cidades do País: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife.

De 1980 a 1992, a RFFSA e a FEPASA, em função de substancial redução dos investimentos decorrentes da expressiva perda de mercado para o modal rodoviário, foram extremamente afetadas, tornando-se incapazes de gerar recursos de forma a cobrir os custos dos serviços e de dívidas contraídas (<http://www.dnit.gov.br/ferrovias/hist-cap2.htm>, 18/03/2003,15:00h).

Após estudos elaborados com base nas necessidades de revitalização do sistema de transporte ferroviário de passageiros, criou-se a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, pelo Decreto nº 89.396, de 22 de fevereiro de 1984, na forma de uma sociedade de economia mista, subsidiária da Rede Ferroviária Federal - RFFSA e sucessora trabalhista da extinta Empresa de Engenharia Ferroviária – Engefer. A CBTU tornou-se responsável pelo planejamento, estudo, projeto, construção, implantação e operação comercial do transporte ferroviário urbano de passageiros, em âmbito nacional (<http://www.cbtu.gov.br> , 06/02/2003, 23 h).

A CBTU, quando criada em 1984, planejava e operava os sistemas de trens urbanos de passageiros de nove importantes regiões metropolitanas do Brasil: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Fortaleza, Maceió, João Pessoa e Natal.

Em 1988, o Congresso Nacional promulgou a atual Constituição Brasileira, reorganizando as competências relativas à gestão dos transportes urbanos do país, estabelecendo, para o setor de transporte, os seguintes papéis nos três níveis de poder:

1. aos municípios, cabe o papel de organizar e prestar, de forma direta ou não, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo que tem caráter essencial;
2. aos estados, no caso das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, cabe o papel de integrar a organização, o planejamento e a execução dos serviços públicos de interesse comum, dentre eles o de transporte coletivo;
3. e à União cabe o papel de instituir políticas e diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive para o transporte coletivo (<http://www.cbtu.gov.br>, 06/02/2003, 23 h).

De modo a cumprir esses preceitos constitucionais, foi sancionada a Lei nº 8.693, de 03 de agosto de 1993, dispondo sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário urbano de passageiros da União para os estados e municípios. Em conseqüência, no contexto de um projeto inédito na administração

pública brasileira, a empresa vem desenvolvendo o Programa de Descentralização dos Sistemas de Trens Urbanos (<http://www.cbtu.gov.br>, 06/02/2003, 23 h).

Assim, em atendimento a esse dispositivo, a CBTU estadualizou, em 1994, o Sistema de Trens Urbanos de São Paulo, transferindo-o para a administração estadual da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM e o do Rio de Janeiro, passando a responsabilidade para a Companhia Fluminense de Trens Urbanos - Flumitrens, também estadual. Esse sistema do Rio de Janeiro opera, hoje, sob concessão privada da SuperVia, empresa formada pelo consórcio vencedor do leilão feito pelo Governo Estadual em novembro de 1998. Em 2002, o Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza foi transferido para a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - Metrofor.

## **4.2**

### **Missão e Objetivos**

Atualmente, a CBTU atua como uma das principais instituições do país, voltada exclusivamente para o transporte urbano de passageiros e é um importante agente do Governo Federal na implementação do programa para "MELHORAR A QUALIDADE DE VIDA NAS REGIÕES METROPOLITANAS E AGLOMERAÇÕES URBANAS", contido no Plano Plurianual 2000-2003, que visa contribuir efetivamente para o aumento da mobilidade e acessibilidade dos cidadãos nas cidades brasileiras. Nesse papel, a CBTU tem participado dos projetos para implantação de sistemas de transporte de massa sobre trilhos em Curitiba, Goiânia, Campo Grande, Belém, Teresina e na Linha 3 do Metrô RJ.

A CBTU vem desenvolvendo suas atividades em oito centros urbanos, atuando como operadora de trens de passageiros por intermédio de suas unidades administrativas localizadas nas seguintes cidades: Belo Horizonte, Recife, Salvador, Maceió, João Pessoa e Natal. Conta com cerca de 210 km de trilhos e transporta 244 mil passageiros por dia útil. A CBTU atua, ainda, como gestora dos Programas de Modernização dos Sistemas de Trens Urbanos nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro e na implantação do metrô em Fortaleza. (Relatório de Atividades da CBTU – Dezembro/2002)

Com a mudança do governo, no início do ano de 2003, a CBTU, responsável pelo transporte de cerca de 40 milhões de pessoas por ano, passou para o controle do Ministério das Cidades (Decreto nº 4.566), criado pelo Governo Federal por meio da Medida Provisória nº 103, de 30 de dezembro de 2002 (Linha de Expressão – CBTU – nº 94, jan. 2003).

O Ministério das Cidades incorporou competências dos Ministérios dos Transportes e da Justiça, relacionadas ao transporte urbano e ao trânsito e administra um orçamento de aproximadamente R\$ 9 bilhões da União.

A missão do Ministério das Cidades é:

“Fazer planejamento estratégico, focalizando a questão das necessidades das cidades sob o ponto de vista de suas estruturas, o saneamento, a habitação, o uso da ocupação do solo e o transporte urbano, promovendo o Estatuto da Cidade.” (Linha de Expressão – CBTU – nº 95, fev./mar. 2003).

A CBTU está inserida no Ministério das Cidades e sua atual missão, conforme palavras de seu presidente, é:

“Fazer a transferência dos sistemas de trens urbanos para os estados e municípios, com responsabilidade, assegurando a sustentabilidade para os governos locais.” (Linha de Expressão – CBTU – nº 95, fev./mar. 2003).

Após cumprir essa missão, a CBTU tem duas possibilidades de atuação que vêm sendo avaliadas pelas diretorias da empresa, juntamente com seu corpo gerencial, em reuniões quinzenais denominadas “Gestão de estratégia empresarial”. A primeira possibilidade é passar a se chamar Companhia Brasileira de Transportes Urbanos – CBTU, uma agência que apoiaria o Ministério das Cidades em programas e projetos da Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana. Nesse caso, a CBTU atuaria como agente fiscalizador na implantação dos modernos sistemas de transporte metropolitano nas cidades de Recife, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza e, ainda, nos novos projetos de transporte metropolitano nas cidades do Rio de Janeiro (metrô – linhas 3 e 4), São Paulo (metrô – linha 2), Teresina, Goiânia e Curitiba. A segunda possibilidade, mais específica e setorial, seria de uma Companhia Brasileira de Trilhos Urbanos – CBTU, mantendo-se a sigla, mas redefinindo seus papéis, deixando de ser uma empresa operadora para se tornar uma empresa de promoção e articulação e apoio

aos sistemas existentes e a novos sistemas (Linha de Expressão – CBTU – nº 95, fev/mar 2003 e Revista Ferroviária Ano 64, maio 2003).

#### 4.2.1

### Planejamento Estratégico

A CBTU, em conformidade com os dispositivos constitucionais vigentes e ainda, com as orientações explicitadas no Plano Plurianual – PPA 2000/2003, elaborou o planejamento estratégico da empresa, conforme definições a seguir. ([http://webcbtu.gov.br/ac/dp/re1\\_atividade/2003/052003/pag02.gif](http://webcbtu.gov.br/ac/dp/re1_atividade/2003/052003/pag02.gif), acesso em 29/07/03)

Missão: Atender às necessidades de deslocamento da população, integrando o transporte no contexto do desenvolvimento econômico-social, melhorando a qualidade de vida e reduzindo as desigualdades sociais

Negócio: O negócio da CBTU compreende o desenvolvimento de atividades voltadas a:

- prestação de serviços de transporte ferroviário urbano de passageiros;
- apoio no equacionamento e implantação de soluções para os sistemas de transportes urbanos.

Política Governamental: As orientações do Presidente da República, dentre estas, o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentado, nortearam as diretrizes de atuação do Governo e levaram a fixação de macro objetivos, desdobrados em objetivos setoriais, explicitados no PPA 2000/2003.

Estratégia da CBTU: Aumentar a qualidade dos serviços de transporte e reduzir os custos econômicos dos deslocamentos, atuando em parceria com os Estados e Municípios, com a iniciativa privada e com organizações nacionais e internacionais de fomento.

Objetivos: Completar o processo de transferência dos sistemas sob sua responsabilidade para os governos locais;  
Dar apoio aos estados e municípios para desenvolver projetos de transporte urbano;  
Maximizar os resultados empresariais.

Macro Ações: As principais ações a serem concluídas no período de 2001/2003 são:

- Concluir a implantação e transferir os sistemas de Recife e Belo Horizonte;
- Concluir as ações remanescentes dos sistemas, já transferidos, de São Paulo e Rio de Janeiro;
- Viabilizar a implantação dos novos sistemas de Fortaleza e Salvador, efetivando suas transferências;

- Identificar e implementar a solução para os sistemas de Natal, Maceió e João Pessoa;
- Implantar novos projetos de transporte urbano sobre trilhos em conformidade com o PPA;
- Preparar seus empregados para novas atribuições e desafios;
- Adaptar, no que couber, seus instrumentos de gestão, ao modelo de atuação empreendedora, ao PPA e à Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Maximizar o desempenho empresarial, norteando-se pelas seguintes diretrizes:
  - Melhorar a qualidade de serviço oferecido;
  - Aumentar sua participação nos respectivos mercados;
  - Buscar a adequada inserção dos sistemas no contexto urbano;
  - Viabilizar a complementariedade modal;
  - Aumentar a capacitação de receitas extra operacionais;
  - Melhorar o equilíbrio econômico-financeiro, respeitadas as características de seu mercado.

Todas essas definições estão sendo revistas com o objetivo de tornarem-se alinhadas com as novas estratégias do Governo Federal e com as determinações do Ministério das Cidades que serão consolidadas no Plano Plurianual – PPA 2004/2007 ([http://webcbtu.gov.br/ac/dp/rel\\_atividade/2003/052003/pag02.gif](http://webcbtu.gov.br/ac/dp/rel_atividade/2003/052003/pag02.gif), acesso em 29/07/03).

#### **4.2.2 - Unidades Administrativas da CBTU e suas características gerais**

A Companhia, até novembro de 2002, estava estruturada com uma administração central, no Rio de Janeiro, três superintendências de trens urbanos e três gerências de trens urbanos, responsáveis pela coordenação e operação dos sistemas, conforme Figura 5. As unidades administrativas eram:

Administração Central – CBTU/AC

Superintendência de Trens Urbanos de Recife – STU/REC

Superintendência de Trens Urbanos de Belo Horizonte – STU/BH

Superintendência de Trens Urbanos de Salvador – STU/SAL

Gerência de Trens Urbanos de Natal – GTU/NAT

Gerência de Trens Urbanos de João Pessoa – GTU/JOP

Gerência de Trens Urbanos de Maceió – GTU/MAC

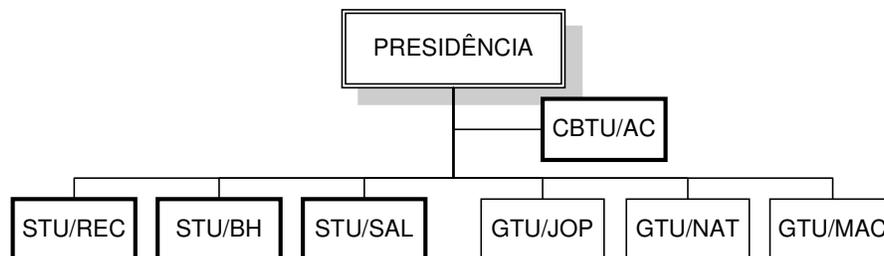


Figura 2 – Estrutura das Unidades Administrativas da CBTU até dezembro de 2002

Atualmente, a CBTU está estruturada com seis superintendências e uma administração central, conforme Figura 3. As Gerências de Trens Urbanos passaram a Superintendências de Trens Urbanos.

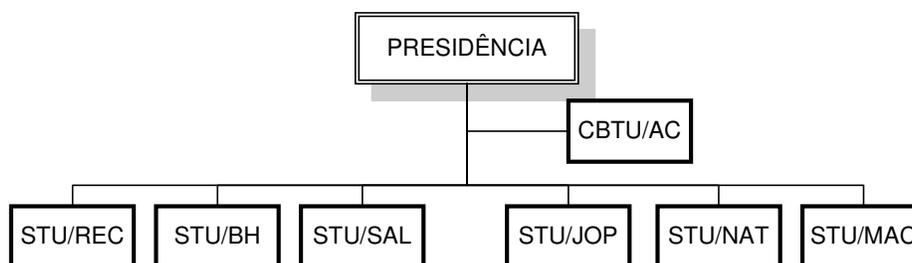


Figura 3 – Estrutura das Unidades Administrativas da CBTU após dezembro de 2002

A Tabela 1 apresenta as características das diversas superintendências.

Tabela 1: Características do transporte urbano de passageiros nas superintendências da CBTU

STU	Linha	Tipo	Localização	Extensão Km	Nº Estações	Média de passageiros /dia útil
REC	CENTRO	eletrificada	Recife até Coqueiral: de Coqueiral para Jaboatão e Camaragibe	20,5	18	124.288
	SUL	diesel	Curado até Cabo	32	8	2.250
	Expansão da Linha SUL	eletrificada	Recife até Cajueiro Seco	Se unirá ao trecho que chega no Cabo	10	
BH	única	eletrificada	Eldorado até Vilarinho	28,2	19	92.152
	Expansão		Calafate até Barreiro			
	Expansão		Calafate até Hospitais			
SAL	única	eletrificada	Calçada até Paripe	13,5	10	10.917
	Expansão		Calçada até Acesso Norte			
	Expansão		Acesso Norte até Lapa, Mussurunga e Cajazeiras			
NAT	NORTE	diesel	Natal até Ceará Mirim	38,5	19	6.048
	SUL	diesel	Natal até Eduardo Gomes	7,7		
JOP	única	diesel	Santa Rita até Cabedelo	30	9	4.973
MAC	única	diesel	Maceió até Lourenço Albuquerque	32,1	14	6.186

Fonte: Relatório de Administração de 2002 da CBTU e Relatório de atividades da CBTU – dezembro de 2002.



No Quadro 8 apresenta-se o significado das siglas usadas no Organograma da CBTU.

Quadro 8 – Siglas da CBTU

SIGLAS	SIGNIFICADOS
AG	Assembléia Geral de Acionistas
CONFI	Conselho Fiscal – composto por três membros efetivos e três suplentes
CONAD	Conselho de Administração – composto por seis membros eleitos pela AG
AUDIT	Auditoria Interna – diretamente vinculada ao Presidente do Conselho de Administração
P	Diretor-Presidente
ER/FOR	Coordenadoria II – Escritório Regional de Fortaleza
ER/SP	Coordenadoria II – Escritório Regional de São Paulo
ER/DF	Coordenadoria II – Escritório Regional do Distrito Federal
GAB	Gabinete : assessoria direta ao presidente
DELIC	Departamento de Licitação
DECOM	Departamento de Comunicação
SUJUR	Superintendência Jurídica
DP	Diretoria de Planejamento, Expansão e Marketing: com duas superintendências
SUPLA	Superintendência de Planejamento e Orçamento
DEPLE	Departamento de Planejamento Empresarial
DEPOC	Departamento de Programação e Controle Orçamentário
SUIMP	Superintendência de Implantação de Projetos
DENEG	Departamento de Novos Negócios
DEMAK	Departamento de Marketing
DEPRE	Departamento de Projetos Especiais
DT	Diretoria Técnica: com duas superintendências
SUCOP	Superintendência de Coordenação de Projetos
DERIJ	Departamento de Coordenação de Programas do Rio de Janeiro
DESPO	Departamento de Coordenação de Programas de São Paulo
DEBEL	Departamento de Coordenação de Programas de Belo Horizonte
DENOR	Departamento de Coordenação de Programas do Nordeste
DEREC	Departamento de Coordenação de Programas de Recife
SUEPO	Superintendência de Estudos e Projetos
DESI	Departamento de Sistemas
DENGE	Departamento de Engenharia Civil
DEMRO	Departamento de Material Rodante e Oficinas
SETUP	Setor de Suprimento
DA	Diretoria de Administração e Finanças: com duas superintendências
SUAFI	Superintendência de Administração e Finanças
DEFIN	Departamento Financeiro
DEPAT	Departamento de Patrimônio
DEFIC	Departamento de Controle Financeiro de Contratos
DECOC	Departamento de Contabilidade e Custos
SUREH	Superintendência de Recursos Humanos
DEGES	Departamento de Gestão de Recursos Humanos
DEDES	Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos
DEINF	Departamento de Informática
DEAPA	Departamento de Apoio Administrativo

A partir de março de 2003, após a criação da Diretoria de Planejamento, Expansão e Marketing (DP), a SUPLA, que era uma Superintendência ligada

diretamente à Presidência, passou a fazer parte dessa nova Diretoria e recebeu dois departamentos: DEPLE E DEPOC. O DEPLE, antes dessa mudança, denominava-se DEPET – Departamento de Planejamento de Transporte e estava ligado à SUEPO.

Ainda após essa mudança, foi criada a SUIMP que recebeu três novos departamentos: DENEG, DEPRE e DEPAK. Originalmente, a SUIMP era o PIU – *Project Implantation Unit*, nome determinado pelo Projeto BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) - unidade anteriormente ligada à presidência e que gerenciava os empréstimos que a CBTU mantém com o BIRD/Banco Mundial para implementar o projeto de descentralização dos serviços de transporte ferroviário urbano de passageiros da União para os estados e municípios. A SUIMP continua gerenciando esse projeto, mas ampliou suas funções ao passar a coordenar, também, os departamentos DENEG e DEPAK. O DEPRE trabalha com os projetos do Banco Mundial.

Todas as mudanças mencionadas servem para demonstrar a fase de transição vivida atualmente pela Empresa. A CBTU detém um excelente conhecimento técnico e gerencial e busca, no contexto do novo governo, agora fazendo parte do Ministério das Cidades, uma nova missão, uma definição de seus objetivos e de sua estratégia. É necessário, sem sombra de dúvidas, um planejamento estratégico para dar novos rumos para a empresa aplicando todo o seu conhecimento adquirido, ao longo de dezenove anos.

### **4.3**

#### **O Processo Licitatório na CBTU**

Nesta seção, é caracterizado o processo licitatório na Administração Central da CBTU. Esse processo é gerenciado pelo Departamento de Licitação – DELIC e passa por diversos departamentos da CBTU/AC. É um processo formal, regulamentado pela Lei 8.666/93 e sua formalidade exige procedimentos estabelecidos pela CBTU, para seu efetivo controle.

É aqui descrito esse processo, caracterizado por diversas fases, compostas por vários passos que controlam o cumprimento da lei. São apresentados os mapeamentos de três modalidades do processo licitatório, quais sejam, Concorrência do tipo Técnica e Preço, Concorrência do tipo Menor Preço e Pregão. No Apêndice I, destacam-se as críticas formuladas com base na análise desenvolvida neste projeto. Essas críticas apresentam-se nos mapeamentos de cada uma dessas três modalidades. No Apêndice III, apresenta-se um levantamento de todos os processos licitatórios, regidos pela Lei 8.666/93, que ocorreram no DELIC, desde 1997.

Neste trabalho, são focalizados os processos licitatórios que ocorrem na CBTU/AC, regidos pela Lei 8.666/93. As licitações gerenciadas pelo DELIC, desde 1993, com base nas regras do Banco Mundial, não são analisadas.

O complexo processo licitatório inicia-se com a necessidade de alguma área em obter um serviço ou comprar um bem. Na CBTU, eles podem ocorrer na AC e nas superintendências regionais. As superintendências possuem autonomia para fazer licitações até o valor de R\$ 150.000,00. Acima desse valor, os superintendentes devem pedir autorização para o Diretor-Presidente. Após detectada a necessidade em alguma área, é preciso que o serviço ou compra do bem seja autorizado pelo diretor da área (DT, DA ou DP). A área interessada verifica, então, a dotação orçamentária para executar o empenho dos recursos financeiros que irão assegurar o pagamento das obrigações decorrentes dos instrumentos contratuais que serão assinados.

Para executar o empenho dos recursos, é necessário que a área que está solicitando o bem ou serviço tenha total conhecimento do objeto a ser licitado, de tal forma que apresente o valor estimado para a execução do serviço ou compra do bem. O valor estimado em um processo licitatório é um dos pontos mais importantes da licitação. Dele depende o sucesso ou o insucesso de um processo licitatório. Toda a decisão final do Diretor-Presidente, para poder homologar a licitação, está baseada na comparação do valor estimado da licitação com o valor da proposta mais vantajosa para a CBTU. Posteriormente, será analisado como o valor estimado pode influenciar uma decisão final da licitação.

Na CBTU, existe um formulário para preenchimento no início do processo licitatório. Esse formulário denomina-se Aprovação para o Processo Licitatório – APL. Para as modalidades de licitação de Concorrência, Tomada de Preços, Convite e Pregão, deve-se preencher todos os campos dessa APL. Esse formulário é apresentado no Anexo II e os campos são descritos abaixo:

-nº 3 – Preenchido pelo Centro de Gestão, atestando a existência de saldo suficiente;

-nº 4 – Área orçamentária: constata-se a existência de valor empenhado para o exercício em que irá ser utilizado. Pode haver justificativa de não existência de empenho em função da não definição do Plano Orçamentário Anual da CBTU;

-nº 5 – Membros indicados para a Comissão de Licitação

-nº 6 – Autorização da Licitação – dada pelo Diretor-Presidente

-nº 7 – Decisão da Licitação – dada pelo Diretor-Presidente

Paralelamente à aprovação por parte do Diretor e à liberação de verbas, é preciso que o departamento interessado na compra do bem ou na execução do serviço reúna todos os dados técnicos que serão incluídos como anexo ao documento principal da licitação, denominado edital.

O Edital é um documento elaborado pelo Departamento de Licitação – DELIC, que visa estabelecer regras e regulamentos que irão reger o processo licitatório, sempre com base na Lei Nacional de Licitações vigente. É montado, com base nas diferentes modalidades de licitação, concorrência, tomada de preços, convite ou pregão, determinadas em função dos limites estabelecidos pela Lei

8.666/93, o valor estimado da licitação e o objeto a ser licitado, no caso de Pregão (Lei 10520/2002) e o objeto a ser alienado, no caso de leilão.

De acordo com o art. 40 da Lei 8.666/93, no edital devem constar, obrigatoriamente, as seguintes informações:

- objeto;
- prazos;
- sanções;
- local onde será executado o serviço ou entregue o bem;
- informações sobre onde verificar o projeto básico;
- se há projeto executivo disponível;
- condições para participação em termos de habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e econômica-financeira;
- critério de julgamento;
- local para informações e esclarecimentos relativos à licitação;
- condições de pagamento;
- critério de aceitabilidade dos preços;
- critério de reajuste;
- limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obra;
- condições de pagamento
- instruções e normas para recursos;
- condições de recebimento do objeto da licitação;
- indicações peculiares da licitação.

Além destas informações, o edital deve conter todos os seguintes anexos: desenhos do projeto básico ou executivo, orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, instrumento contratual (minuta de contrato ou ordem de compra ou ordem de serviço) a ser firmado pela administração da companhia e o licitante vencedor e especificações técnicas e normas para execução do objeto.

O projeto básico/executivo e seus desenhos, bem como o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e ainda as normas para

execução do objeto da licitação devem ser providenciados pelo departamento interessado na licitação (Órgão Licitante).

A minuta do contrato é elaborada pela Superintendência Jurídica – SUJUR, também baseada na Lei 8.666/93 e suas alterações. A Comissão de Licitação é composta por diversos empregados de diferentes departamentos tais como: de licitação, jurídico e da área técnica, com a finalidade de acompanhar o recebimento, a abertura, o exame e o julgamento das propostas. Essa Comissão é nomeada pelo Diretor-Presidente.

O DELIC prepara o edital com a colaboração da área interessada na licitação. Inicialmente, elabora-se uma minuta que deve ser encaminhada à Assessoria Jurídica, conforme exigência do artigo 38, parágrafo único da lei, para análise e aprovação. Essa assessoria irá providenciar, quando necessário, a minuta do contrato que irá fazer parte do anexo do edital.

Após a autorização de instauração do processo licitatório na APL, pelo Diretor-Presidente, a análise e aprovação do edital pela assessoria jurídica, e o pedido de publicação do aviso de licitação, termina a fase preliminar da fase interna das decisões, conforme pode ser constatado pelo exemplo de mapeamento de um processo licitatório na modalidade de concorrência do tipo técnica e preço, apresentado no Apêndice I.

Autorizada a publicação do aviso do edital, solicitada pelo DELIC ao Diretor-Presidente, o DECOM providencia a publicidade. O aviso da licitação é publicado, sempre, no mínimo uma vez, no Diário Oficial da União - DOU e em um jornal diário de grande circulação na região onde será realizada a obra, prestado o serviço ou fornecido o bem, para o caso de modalidade de licitação de Concorrência e Tomada de Preços. Para o caso de Pregão, a publicidade é feita no DOU, na Internet e em jornal diário de grande circulação, quando for o caso previsto na lei. Para a modalidade de Convite, não há necessidade de publicação.

Após a divulgação, o DELIC inicia o procedimento de entrega do edital com seus anexos, que poderá ser vendido ou não. Em caso de venda, o valor a ser

cobrado pelo edital não poderá ser superior ao custo da reprodução gráfica (Art. 32 § 5º da Lei 8666/93). O pagamento, do edital e seus anexos, é feito na tesouraria da CBTU, mediante recibo de compra que é emitido pelo DELIC, para o caso dos editais que são reproduzidos na própria CBTU. Para os editais que requerem a reprodução em reprografia particular, o DELIC emite uma “auto rização de compra” para o licitante interessado, que providencia a aquisição do edital na reprografia indicada. Não é estabelecido prazo limite para a venda do edital que poderá ser adquirido, até mesmo no dia de entrega das propostas.

No dia da publicação do aviso da licitação no DOU, inicia-se a contagem do prazo estabelecido no art. 21, § 2º da Lei 8.666/93, para o recebimento das propostas. O cronograma da licitação deve cumprir o prazo mínimo estabelecido por lei, da publicação até a data do recebimento das propostas.

O DELIC recebe os pedidos de esclarecimentos do edital e os passa para a Comissão de Licitação, que se reúne para dar as respostas formais para todas as empresas participantes do certame. Recomenda-se que todas as empresas recebam todos os esclarecimentos, mesmo as que não solicitaram.

No dia e hora marcados para recebimento e abertura das propostas, a Comissão de Licitação e os representantes das empresas proponentes reúnem-se para formalizar a entrega, lavrando-se uma ata que é assinada por todos os presentes. Esse ato, na maioria das vezes, compreende apenas a entrega dos envelopes e abertura do primeiro ou do envelope único. A quantidade de envelopes, a serem entregues, depende da modalidade e do tipo de licitação escolhida, conforme Quadro 4 do Capítulo 3 do presente trabalho.

O primeiro envelope ou envelope único, no caso de convite, é aberto pela Comissão, verificado por todos os representantes das empresas, presentes ao ato que rubricam os documentos do envelope e assinam a ata de entrega e abertura dos documentos. A Comissão, normalmente, na reunião para entrega e abertura dos documentos, apenas rubrica os documentos entregues pelas empresas proponentes, e os analisa e julga posteriormente. Os outros envelopes, entregues pelas empresas proponentes, permanecem sob a guarda do DELIC.

Após análise e julgamento dos documentos do primeiro envelope, a Comissão de Licitação registra em ata e solicita ao DECOM a publicação do resumo da ata no DOU. Essa Comissão aguarda cinco dias úteis para a possibilidade de recurso de alguma empresa proponente, contra o julgamento contido em ata. Caso alguma empresa entre com recurso contra a decisão da ata de julgamento, o DELIC encaminha aos demais licitantes, uma notificação do recebimento do referido recurso, contando-se cinco dias úteis para impugnação ao recurso.

Após cinco dias úteis da notificação às empresas do recebimento dos recursos, recebendo ou não impugnação ao recurso, a Comissão reúne-se para novo julgamento e análise dos recursos e impugnações, confeccionando a Ata para Julgamento dos Recursos e Impugnações. No caso da Comissão manter a decisão da ata anterior, o DELIC encaminha o processo licitatório, com todas as atas, juntamente com as propostas, à autoridade superior, para decisão. Somente após parecer da autoridade superior, a Comissão segue com o processo. Caso acate o recurso da empresa, entendendo que houve um erro em seu julgamento anterior, a Comissão emite ata de julgamento dos recursos e impugnações retificando sua decisão anterior e dá andamento ao processo, sem haver necessidade de enviar para a autoridade superior.

Proferida a decisão, o DELIC encaminha às empresas proponentes, por fax, a decisão da Comissão e marca a data, hora e local de abertura dos envelopes nº 2, prosseguindo-se dessa forma o procedimento licitatório.

No ato de abertura dos envelopes nº 2, a Comissão, de posse dos envelopes que estavam sendo guardados pelo DELIC, reúne-se com os representantes das empresas proponentes, que quiseram comparecer, e coloca à disposição dos presentes as propostas apresentadas. Os representantes analisam e rubricam o original das propostas. A Comissão também rubrica esse original.

Posteriormente, a Comissão analisa e julga as propostas constantes do envelope nº 2, emite ata do julgamento e o DELIC solicita ao DECOM a

publicação do resumo da ata no DOU. A Comissão aguarda cinco dias úteis para a possibilidade de recurso de alguma empresa proponente, contra o julgamento contido em ata, da mesma forma que procedeu com relação ao envelope nº 1. Após decisões com relação a recursos e impugnações, tendo encaminhado para a decisão da autoridade superior, quando for o caso, da mesma forma que no envelope nº 1, o DELIC encaminha às empresas proponentes, por fax, a decisão da Comissão e marca a data, hora e local de abertura dos envelopes nº 3, prosseguindo-se dessa forma o processo licitatório.

Da mesma forma, a abertura do envelope nº 3 é formalizada por reunião em que estejam presentes os membros da Comissão, que rubricam os documentos constantes desse último envelope, e os representantes que se interessam em comparecer, analisar e rubricar os documentos do envelope nº 3. É feito uma ata de abertura do envelope nº 3, assinada por todos os presentes. O julgamento dos documentos apresentados pelas empresas no envelope nº 3 é feito posteriormente pela Comissão.

Após o julgamento, redige-se uma ata de julgamento do envelope nº 3, cujo resumo é publicado no DOU por intermédio do DELIC e do DECOM da mesma forma que nos outros envelopes. A Comissão aguarda cinco dias úteis para recurso e posteriormente cinco dias para impugnações, como no caso dos outros envelopes.

A qualquer momento, qualquer licitante poderá pedir para verificar o processo licitatório que inclui todas as propostas apresentadas, por todas as empresas. O DELIC é o responsável pela guarda do processo e de todas as propostas.

Durante a fase de julgamento, a Comissão pode solicitar, a qualquer departamento, ajuda na avaliação das propostas, independentemente de participarem dela membros para avaliar e julgar. Normalmente, ela solicita análise da área da contabilidade, DECOC, para verificação da qualificação econômico-financeira.

A Comissão poderá, ainda, para esclarecer ou complementar a instrução do processo na avaliação e julgamento das propostas, fazer diligência nos documentos apresentados pelas empresas. Nesse caso, o DELIC solicita esclarecimentos por cartas ou por fax aos licitantes, quando necessário.

Em qualquer etapa, caso seja feito o julgamento das propostas e os prepostos dos licitantes estiverem presentes, tomando conhecimento da decisão adotada, lavrada em ata, deixa de existir a obrigatoriedade da publicação do aviso de julgamento no D.O.U. , conforme definido no artigo 109, § 1º.

Após a decisão final, ou seja, após ser lavrada ata de julgamento em que uma empresa é considerada vencedora da licitação, o processo licitatório é encaminhado pelo DELIC, com todas as folhas numeradas e rubricadas, juntamente com a(s) proposta(s) da(s) empresa(s) vencedora(s) à autoridade competente, para homologação. No caso das licitações que ocorrem no âmbito da Administração Central, a autoridade competente para homologação do processo é sempre o Diretor-Presidente.

Após a homologação, no caso de haver contrato, o processo retorna ao DELIC que o encaminha para a Superintendência Jurídica – SUJUR. No caso do instrumento contratual ser apenas ordem de compra ou autorização de serviço, o DELIC encaminha o processo licitatório para o órgão solicitante. Após a formalização do instrumento contratual o processo licitatório é devolvido ao DELIC, onde permanece arquivado.

#### **O caso específico da modalidade de Pregão**

Na modalidade de Pregão, todo procedimento da fase preliminar interna de decisões consiste em: definição do objeto da licitação, execução do empenho do recurso preencher a APL; montagem do edital e seus anexos, elaboração da minuta do contrato, aprovação do edital pela área jurídica e aprovação da instauração do processo licitatório pelo Diretor-Presidente, sendo o mesmo que para as outras modalidades de licitação. A composição do chamado ‘Grupo de apoio ao Pregoeiro’ e a nomeação do pregoeiro é semelhante à composição da Comissão de licitação no caso das outras modalidades.

O Pregão tem uma característica importante que o diferencia das demais modalidades, que é a inversão de fase. Nesse caso o pregoeiro abre primeiramente os envelopes de preço – nº 1, iniciando uma sessão para lances verbais na qual os licitantes disputam a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, tendo em vista o menor preço. Após ser verificado o menor preço da proposta mais vantajosa, o pregoeiro verifica a documentação de habilitação dessa proposta e, caso constate que os documentos estão em conformidade com o exigido no edital, declara a empresa vencedora do certame. Qualquer recurso que alguma empresa queira apresentar deve ser declarado e justificado durante esse ato, lavrando-se em ata que é assinada por todos os presentes. A última fase de decisão final do pregão coincide com a fase de decisão final das outras modalidades.

O Apêndice I refere-se à aplicação da teoria de aperfeiçoamento dos processos empresariais, sugerida por Harrington, vista no Capítulo 2. Esse Anexo apresenta o mapeamento do processo licitatório nas modalidades de Concorrência do tipo Técnica e Preço, de Concorrência do tipo Menor Preço e de Pregão, na forma como eles ocorrem, com todas as críticas sugeridas pelos empregados que participaram do processo de melhoria. São verificados os diversos departamentos que esses processos atravessam e é possível identificar possíveis variáveis que podem estar contribuindo para a não homologação ou para a demora na homologação do processo.

O Apêndice I abrange os mapeamentos de diagnóstico dos processos das diversas modalidades que são compostas pelas seguintes fases: Fase Interna de Decisões, Fase Externa de Decisões, Fase externa e Fase de Decisão Final. As críticas às etapas dos processos estão indicadas em cada retângulo, onde estão descritas as atividades de cada área no processo.

O caso da modalidade de Concorrência do tipo Técnica e Preço é o mapeamento mais complexo em que as três etapas de habilitação, técnica e preço são representadas por intermédio de um *looping*. Essa representação foi utilizada para demonstrar a repetição do processo sem a necessidade de identificar todos os

passos. Pode-se observar que o mapeamento do Pregão é o mais simples devido às características objetivas dessa modalidade.

Para todas as modalidades, as críticas apontadas foram discutidas com os empregados que participam direta ou indiretamente do processo. Utilizando-se o método de aperfeiçoamento dos processos, foi possível constatar que, ao se identificar uma imperfeição no processo, em seguida, verificava-se seu efeito na prática. O mapeamento do diagnóstico do processo licitatório foi um procedimento muito dinâmico. Como exemplo do dinamismo desse diagnóstico, pode-se citar o caso da Tomada de Preços nº 001/2003-DELIC-AC/CBTU, referente à contratação de instituição bancária para pagamento de pensionistas. O grupo de empregados mobilizados para interagir no processo verificou que havia necessidade de um maior controle da publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União - DOU, conforme determina a Lei. Confirmando essa necessidade, ocorreu uma falha na publicação que levou à revogação da licitação. Outro exemplo, foi a constatação de uma incoerência para o procedimento de publicação pela Internet, exigida no caso da modalidade de Pregão. Essa publicação era solicitada diretamente ao Departamento de Informática – DEINF, embora exista na Empresa um departamento encarregado da comunicação, o Departamento de Comunicação – DECOM. Isso foi constatado no mapeamento do diagnóstico e automaticamente modificado pelos empregados que trabalham no processo, passando a ser uma atribuição do DECOM a publicação do aviso da modalidade de Pregão na Internet.

O Apêndice III apresenta um levantamento sobre os processos licitatórios ocorridos no DELIC, desde 1997. Relaciona-se a licitação, o ano que ocorreu, o objeto, o valor estimado, o resultado final, o valor contratado e, ainda, é possível identificar o tempo de duração do processo, desde a solicitação da licitação até a assinatura do contrato, a revogação ou a anulação do processo. Nesse levantamento destacam-se alguns motivos da revogação ou da anulação dos processos que podem ser relacionados com os diversos problemas apontados no mapeamento do diagnóstico dos processos licitatórios (Apêndice I).

O Apêndice IV apresenta um levantamento sobre a quantidade de processos homologados, revogados e anulados, seu tipo e sua modalidade, ocorridos na CBTU/AC desde 1997, regidos pela Lei 8.666/93.

Os mapeamentos traduzem o processo licitatório dentro da CBTU/AC e também podem ser utilizados como base de conhecimento para os processos licitatórios feitos nas superintendências.

O mapeamento do diagnóstico dos processos nas modalidades de Concorrência – Técnica e Preço, Concorrência Menor Preço e Pregão, juntamente com o levantamento realizado, onde pode-se identificar a situação dos processos licitatórios de 1997 a 2003 na CBTU/AC, servem de base para as propostas de aperfeiçoamento, conforme pode ser visto no Capítulo 5.