



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 10/04/2013 EXAME PRÉVIO DE EDITAL - ESTADUAL

PROCESSO: eTC-00000251/989/13-3.
REPRESENTANTE: Viação Princesa D´Oeste Ltda.
ADVOGADOS: Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889) e outros.
REPRESENTADA: Diretoria Regional de Ensino de Sumaré, da Secretaria de Estado da Educação.
ASSUNTO: Representação formulada em face do edital de Pregão Eletrônico nº 002/2013-DER SUM, certame destinado à execução de serviços de transporte de alunos do ensino fundamental e ensino médio, residentes em áreas urbanas/difícil acesso e rurais e alunos com necessidades especiais.

RELATÓRIO

Viação Princesa D´Oeste Ltda. formulou pedido de Exame Prévio do edital do Pregão Eletrônico nº 02/2013, processo instaurado pela Diretoria Regional de Ensino de Sumaré, da Secretaria de Estado da Educação, objetivando a seleção de proposta para a execução de serviços de transporte de alunos do ensino fundamental e ensino médio, residentes em áreas urbanas/difícil acesso e rurais e alunos com necessidades especiais.

A inicial veio fundamentada no questionamento à carência de informações sobre o orçamento estimativo dos serviços; exigência indevida de assinatura do contador responsável pelo balanço da licitante nos documentos de análise da condição econômico-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

financeira; exigência de índices de qualificação econômico-financeira incompatíveis com as empresas do ramo de transportes; emprego de base de cálculo equivocada para a apuração da garantia de execução contratual e adoção de critério de remuneração dos serviços apurado com base no quilometro rodado, no lugar da apreciação conjunta dos custos fixos e variáveis envolvidos na operação dos veículos.

Premente a matéria e convencido da existência de direitos sob risco de perecimento, determinei, em caráter liminar, a sustação do andamento do feito, o processamento do pedido nos moldes do Exame Prévio de Edital e a requisição do instrumento convocatório, a fim de com isso melhor aferir as controvérsias apontadas.

Tais providências, conforme despacho que fiz publicar no DOE de 12/03/13, foram ratificadas por Vossas Excelências na Sessão de 13/03/13 deste E. Tribunal Pleno.

A representada compareceu aos autos dizendo, essencialmente, que o edital impugnado adota preceitos adequados às diretrizes do Governo do Estado de São Paulo para orientar processos de compras em ambiente eletrônico, estando, portanto, concorde com os modelos disponibilizados na Bolsa de Compras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Eletrônicas, motivo pelo qual não caberia a crítica ao modelo de aferição da qualificação econômico-financeira das licitantes.

Do mesmo modo, a garantia de execução, medida necessária à redução dos riscos inerentes à execução dos serviços de transporte, configuraria exigência amoldada aos limites do art. 56, § 2º, da Lei de Licitações.

Por fim, no que se refere às variáveis de custo do futuro contrato, informa que o preço estimado foi obtido a partir de pesquisa de mercado, argumentando, mais ainda, que a apuração dos valores por meio do quilometro rodado implica maior competitividade, na medida em que as diversas oportunidades de lances propiciam redução dos valores por unidade medida.

Os autos tramitaram pela Chefia de ATJ, que concluiu no sentido da procedência parcial da representação (evento 35.1).

De um lado, caberia retificação a base utilizada para o cálculo da garantia, ou seja, a vigência do crédito orçamentário, como também haveria de ser indicado o orçamento estimativo do objeto.

De outro, a exigência de índices contábeis com a assinatura do contador responsável na correspondente análise e o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

formato de remuneração da futura contratada tendo por base o custo do quilometro rodado não consubstanciarão contrariedade à norma.

Na d. PFE o entendimento da matéria divergiu.

Isso porque o parecer subscrito por sua insigne representante, que considerou procedente exclusivamente a questão da ausência de orçamento estimativo (evento 43.1), não foi acolhido pela Chefia (evento 45.1), para quem a exigência do parâmetro de custo não contaria com amparo legal, além de contrariar o conteúdo do Parecer GPG-Cons nº 107/2010, da Procuradoria Geral do Estado.

O d. MPC igualmente exarou Parecer (evento 48.1).

Para a sua digna representante, as questões relativas à ausência do orçamento, à exigência de apresentação de análise econômico-financeira assinada por contador e à apuração do montante de garantia a partir do valor global do contrato demandariam, conforme sólida jurisprudência, correção do instrumento convocatório.

O pedido, contudo, seria parcialmente procedente, uma vez que a remuneração dos serviços a partir do custo unitário do quilometro rodado decorreria do exercício do poder discricionário da Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Consignou, ainda, proposta de recomendação para que os índices de qualificação econômico-financeira sejam revistos pela representada, na medida em que, ainda que concordes com os parâmetros aceitos pela Corte, não teriam sido expressamente justificados nos autos.

A instrução dos autos foi concluída pela SDG (evento 51.1), também pela procedência parcial do pedido.

Índices de mensuração de qualificação econômica e apuração do menor preço por quilometro rodado não configurariam ilegalidades flagrantes.

Contudo, o instrumento mereceria reparos para o fim de expressar o orçamento dos serviços, limitar o cálculo da garantia à proporção de tempo de vigência do correspondente crédito orçamentário e não impor a assinatura de contador no documento indicativo da qualificação econômico-financeira das licitantes.

É o relatório.

JAPN



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

As questões que informam a peça vestibular indicam ilegalidades que efetivamente comprometem a higidez do processo seletivo instaurado pela Diretoria Regional de Ensino e Sumaré, devendo o edital do Pregão Eletrônico nº 002/2013 ser retificado na seguinte conformidade.

Primeiramente, cabe exigir que o instrumento divulgue o valor que consolida o orçamento estimativo obtido na fase interna do processo de licitação, informação minimamente necessária à orientação da etapa de lances e à verificação instantânea da validade das propostas comerciais.

Nesse sentido, inclusive, os inúmeros precedentes que constituem nossa firme jurisprudência, conforme bem sintetiza a seguinte ementa:

Ementa: Exame prévio de edital. Pregão presencial visando ao registro de preços de produtos destinados à alimentação escolar. Improriedade de se exigir demonstração de regularidade fiscal (Fazenda Municipal e Seguridade Social) limitada à apresentação de certidão negativa de débito. Impossibilidade de se exigir regularidade fiscal municipal imobiliária por não guardar correlação com a natureza do objeto licitado. Obrigatoriedade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

se divulgar o orçamento total estimado. Desnecessidade, na hipótese, de se indicar marca a título de "referência". Representações procedentes (TC-3324/003/08, E. Tribunal Pleno, Sessão de 10/12/08, Relator Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga).

Também descabida a exigência de que a memória de cálculo que perfaz a análise econômico-financeira da licitante venha firmada pelo profissional contabilista responsável.

Já enfrentei o tema anteriormente, compreendendo que (...) *Extraídos os indicadores do balanço exigível da empresa, demasiado admitir-se que a demonstração dos índices apurados reiterem a firma do contador, mais ainda porque as composições de ativo e passivo da licitante já foram por ele apuradas no balanço, que configura a peça idônea para a extração dos indicadores de liquidez e endividamento pedidos (cf. TC-9656/026/11 e outros, E. Tribunal Pleno, Sessão de 13/04/11).*

A apuração da garantia de execução contratual tendo por base o valor global do contrato igualmente impõe ao particular ônus desmesurado, com evidentes reflexos na própria etapa de lances, na medida em que a formulação da proposta deverá considerar os desembolsos financeiros previstos ao longo do contrato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

e sua repercussão no fluxo de caixa da licitante se ao final contratada.

O tema tem sido resolvido com a adoção do valor correspondente ao prazo legal de validade do crédito orçamentário, ou seja, 12 (doze) meses, e aqui não há de ser diferente.

Há, contudo, pontos cuja controvérsia não me parece bastante para recomendar retificação.

Trato, primeiramente, dos índices de liquidez (corrente e geral) e de solvência geral que o edital impõe como medida de qualificação econômico-financeira.

Os valores consignados amparam-se no figurino genericamente adotado em nossos julgados, não cabendo, em princípio, censurar a exigência, na medida em que esperar das licitantes a comprovação de que possuem índices de liquidez maiores ou iguais a 1,0 e de solvência geral menor ou igual a 1,0 não apresenta potencial atentatória à competitividade.

Ademais, o argumento de que os índices seriam desarrazoados em face das empresas que operam no ramo de transportes haveria de ser tecnicamente demonstrado, condição que,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

inclusive, demandaria dilação probatória incompatível com o ritual que encerra o Exame Prévio de Edital.

Também incontroverso, ao menos a priori, parece-me o modelo de remuneração da futura contratada, baseado exclusivamente no custo variável da operação dos veículos (custo por quilometro rodado).

Defendeu a representante que tal formato implicaria desatendimento ao princípio da economicidade, notadamente na hipótese de os trajetos pretendidos pela Administração se materializarem subestimados.

Afinal, a cláusula financeira igualmente atenderia a custos fixos, como a mão de obra, que permaneceriam inalterados mesmo diante de acréscimos unitários na escala de distâncias percorridas, elemento que, nesse raciocínio, haveria de ser igualmente considerado.

Nada obstante, ainda que a tese possa parecer sedutora, tal análise não comporta aprofundamento em sede de Exame Prévio de Edital.

Conforme consignado no projeto básico/memorial descritivo do certame (evento 21.3), encontram-se definidas as principais variáveis que podem impactar a estrutura de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

custos das licitantes, ou seja, distâncias diárias em quilômetros por tipo de veículo e por lote, composição e idade máxima da frota, além da quantidade prevista de alunos que serão transportados, elementos que, *ceteris paribus*, são conferidos aos interessados como medidas absolutas e que, nesses termos, deverão orientar o julgamento da licitação.

De mais a mais, se de um lado é verdade que o custo fixo da mão de obra não se altera em face do acréscimo nas distâncias a serem percorridas, há, de outro, elementos fixos que se apresentam sensíveis ao eventual acréscimo de unidades de distâncias, o que, de certo modo, equilibra a equação.

É o caso do consumo de combustíveis, lubrificantes e pneus, ou dos serviços de manutenção preventiva e corretiva em oficina, os quais, nos moldes da licitação em questão, são subjacentes ao custo do quilometro percorrido, unidade de medida adotada pela Administração para selecionar as propostas.

Diante do exposto, **meu VOTO confirma a liminar deferida e julga parcialmente procedente a representação subscrita por Viação Princesa D'Oeste, devendo a Diretoria Regional de Ensino de Sumaré providenciar a retificação do edital do Pregão Eletrônico nº**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

02/2013-DER SUM, a fim de nele fazer constar expressamente o valor do orçamento estimativo dos serviços; excluir da observação consignada na parte final do Anexo VI a expressão "...pelo contador responsável pelas informações e cálculos apresentados..."; bem como, no lugar da expressão "valor da contratação" contida na cláusula XIV.1, da minuta contratual, adotar "valor equivalente ao desembolso mensal estimado pelo prazo de 12 meses de contrato".

Assim deliberado, devem representante e representada, na forma regimental, ser intimados deste julgado, em especial a Diretoria Regional de Ensino de Sumaré, a fim de que, ao elaborar novo instrumento convocatório, providencie as retificações aqui determinadas e as publicações na forma definida pelo artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

**RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO**