



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 12/06/2013 EXAME PRÉVIO DE EDITAL - ESTADUAL

PROCESSO: TC-00000964/989/13-1.
REPRESENTANTE: Carlos Daniel Rolfsen (OAB/SP nº 142.787).
REPRESENTADA: Diretoria de Ensino Região de Americana, da Secretaria de Estado da Educação.
ASSUNTO: Representação formulada em face do edital de Pregão Eletrônico nº 008/2013, certame destinado à formação de Registro de Preços para a prestação de serviços de transporte mediante fretamento em caráter eventual.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido formulado por Carlos Daniel Rolfsen, tendo em vista a impugnação do edital do Pregão Eletrônico nº 008/2013, certame licitatório instaurado pela Diretoria de Ensino Regional de Americana, da Secretaria de Estado da Educação, tendo como propósito a formação de Registro de Preços para a prestação de serviços de transporte mediante fretamento em caráter eventual.

Segundo o representante, a quantificação dos veículos e da quilometragem estimada lançadas no edital não estariam corretas, assim como o modelo de proposta, que soma grandezas distintas (valores unitários e valores de diárias) sem definir se as propostas deverão ser apresentadas pelo valor global mensal ou anual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

As partidas e destinos informados igualmente seriam incompatíveis com a quilometragem média estimada (item X, subitens 6 e 7).

A previsão de que as propostas levem em conta a atividade de dois motoristas para distâncias superiores a 500 (quinhentos) quilômetros (item 8.1.7 do Anexo VI) também não seria compatível com o objeto, na medida em que as distâncias estimadas no instrumento convocatório seriam inferiores àquele parâmetro.

Mais ainda, o formulário para a elaboração de propostas não discriminaria o tipo de veículo (ônibus ou van), assim como a exigência de que os veículos contem com seguros para o casco e contra acidentes de trabalho (item 6.1.11) significariam exigências descabidas.

A inicial também questionou a exigência de comprovação de registro em carteira dos condutores, uma vez que os serviços poderão ser igualmente prestados por cooperativas (Anexo I, item 6.1.7).

Por último, diante das alegadas violações a princípios e dispositivos legais, defendeu que a Administração estaria agindo com desvio de finalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Diante de verossimilhança de tais assertivas, com base no que prescreve o art. 221, Parágrafo Único, do Regimento Interno, deferi medida liminar mandando sustar o andamento da licitação e requisitando da Diretoria de Ensino de Americana cópia do edital impugnado para análise, acompanhada de informações (cf. DOE de 24/05/13, evento 13.1).

A Diretoria de Ensino de Americana, no prazo estabelecido na liminar, compareceu com justificativas (evento 15.1).

Em síntese, iniciou consignando que adotou o edital padrão disposto pela Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) e que o instrumento em questão contou com a aprovação da Consultoria Jurídica da Secretaria da Educação (evento 15.2).

Observou que o propósito do certame é a formação de Registro de Preços e que, com isso, as quantidades lançadas no termo de referência buscaram tão somente estimar as futuras e prováveis demandas da Administração.

Além disso, referido termo de referência seria suficientemente claro e objetivo, inclusive no que se refere à formação das propostas, que deverão ser avaliadas pelo valor do quilometro rodado por veículo, acrescido da diária correspondente aos gastos com o veículo e motorista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Sobre os itinerários de viagens, defendeu a validade das origens e destinos consignados nos itens X.6 e X.7, assim como a previsão de dois motoristas para distâncias acima de 500 quilômetros, tendo em vista eventuais viagens para outros Municípios do Estado.

Disse que a exigência de comprovação de registro dos condutores seria de natureza genérica, não se aplicando, nessa medida, à hipótese de participação de cooperativas de transporte.

Por fim, sobre a exigência de seguro do casco dos veículos, disse que a questão já havia sido debatida e que, nessa conformidade, a exigência será suprimida.

Os autos seguiram para a Chefia de ATJ, que se manifestou pela procedência parcial da representação, especialmente no que se refere à valorização dos serviços ora conforme o quilômetro rodado, ora conforme a diária de manutenção e de custeio do motorista.

Também procedente a questão incidente quanto à exigência de contratação de seguro do casco dos veículos, conforme, inclusive, reconhecido pela representada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Sobre o tema, porém, consignou observação de que a cláusula reproduziria o edital padrão descrito no manual do Cadastro de Contratos e Serviços Terceirizados do Estado de São Paulo ("CadTerc").

Também pela procedência parcial da representação foi a opinião da d.PFE (eventos 22.1 e 24.1).

Defendeu a insigne Procuradora a possibilidade de adoção de parcelas fixas e variáveis na formação do preço dos serviços, dizendo, porém, que o edital em questão apresentaria a impropriedade de conferir ao custo da diária de cada veículo autonomia indevida.

Nesse sentido, fazendo remissão ao conteúdo do Caderno de "Prestação de Serviços de Transporte de Funcionários sob Regime de Fretamento" – Volume 4, do Governo do Estado de São Paulo, comportaria o instrumento ser alterado em seus Anexos I, II e V.

Do mesmo modo, entendeu controvertida a exigência de seguro sobre o casco do veículo e sugeriu constar expressamente do item 6.1.7 do Anexo I que a exigência impugnada não se aplica ao caso das cooperativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Propôs, por último, o oficiamento à Secretaria da Educação para que motive a validade de inclusão do custo dos pedágios nos preços estimados.

Tal entendimento foi essencialmente acompanhado pelo d. MPC, que apenas ressaltou a possibilidade de a própria Diretoria de Ensino de Americana oferecer subsídios sobre a composição dos custos estimados dos serviços de fretamento, notadamente no que se refere aos itinerários interrompidos ou não por pedágios (evento 27.1).

É o relatório.

JAPN



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO PRELIMINAR

Peço a Vossas Excelências, preliminarmente, a ratificação dos atos até aqui praticados para suspender o andamento do processo de licitação, requisitar da Diretoria de Ensino de Americana o instrumento convocatório impugnado e processar a vestibular sob o rito do Exame Prévio de Edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO DE MÉRITO

Acolho a instrução unânime dos autos e considero procedente em parte o pedido vestibular.

O edital de Pregão Eletrônico subscrito pela Diretoria de Ensino de Americana essencialmente empresta das diretrizes da Secretaria da Fazenda para a licitação e contratação de serviços de transporte, sob regime de fretamento, seus termos e condições de seleção.

Diante dessa premissa, assumo que o instrumento parte de fonte idônea e conforme com a norma, sem prejuízo, porém, de algumas correções que acredito oportunas.

Início abordando a questão do conteúdo do objeto do Pregão e suas estimativas, ponto para o qual confiro parcial razão ao representante.

De um lado, estou convencido de que as informações consignadas no Termo de Referência (Anexo I), notadamente a descrição dos serviços, a especificação dos veículos que serão demandados e a estimativa mensal de quilômetros a serem percorridos, aliadas à relação dos Municípios alcançados pelos possíveis itinerários (item X, subitens 6 e 7), consagram informações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

em princípio suficientes para a análise dos custos envolvidos e o adequado dimensionamento do objeto.

Ressalvo, de outra parte, que tais informações, ainda que substancialmente constituídas no aludido Termo de Referência, pecam em objetividade na correspondente apresentação.

É certo que não caberia recriminar o edital pela avaliação pecuniária dos custos dos serviços a partir da conjugação de custos fixos (mão de obra e veículos) e variáveis (distâncias estimadas), ou seja, valor de diárias e valor por quilômetro rodado.

Entretanto, as planilhas de quantidades e custos lançadas tanto no Termo de Referência, como na Proposta de Preços (Anexo II) e na minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo V), misturam grandezas que não poderiam ser tratadas de maneira unificada.

Quero com isso dizer que o representante acerta ao dizer da confusão gerada à licitante pelas informações consignadas nas planilhas, uma vez que a estimativa de distâncias a serem percorridas advém da soma dos quilômetros estimados para ônibus e micro-ônibus e o número de diárias representativas dos gastos incorridos com cada veículo e correspondente motorista quando disponibilizados à Diretoria de Ensino em um ou mais dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Tal metodologia é insubsistente, mais ainda porque as diretrizes do Governo do Estado para a contratação de serviços de fretamento indicam cálculo diverso para a composição de tais preços.

Limito-me, nesse aspecto, a acolher as ponderações da Chefia de ATJ, bem como a abordagem da d. PFE, que fazendo remissão ao volume 4 do caderno "Prestação de Serviços de Transporte de Funcionários sob o regime de Fretamento", da Secretaria da Fazenda¹, equacionam a questão, partindo sempre da composição de custos em função dos veículos (ônibus de 48 lugares, ônibus de 24 lugares ou micro-ônibus tipo "van"), no lugar de obter o valor em função das distâncias estimadas.

No que se refere à obrigação imposta à futura contratada de contar com condutores com funções legalmente registradas em carteira de trabalho, evidente que o comando é genérico, não se aplicando à hipótese de participação de cooperativas de trabalhadores.

Nada obstante, acolho a proposta da d. PFE no sentido de que a redação do item 6.1.7 do Anexo I seja aprimorada,

¹ www.cadterc.sp.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

a fim de explicitar que a condição destina-se somente às licitantes que mantêm com sua mão de obra vínculo de natureza empregatícia.

Ainda considero procedente a impugnação quanto à exigência de que os veículos contem com seguro de casco, dispositivo recentemente condenado em precedente congênere (cf. TC-248/989/13-9, E. Tribunal Pleno, Sessão de 08/05/13, Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues).

As demais controvérsias alegadas, do meu ponto de vista, não subsistem.

Quanto à inclusão de dois motoristas na equação financeira das propostas para as hipóteses de deslocamentos superiores a 500 (quinhentos) quilômetros, a previsão afigura-se razoável e consentânea com a cautela que se espera do Administrador.

Ainda que haja trajetos em distâncias inferiores que a contratada deverá corriqueiramente atender, pertinente a previsão de fretamentos para distâncias mais longas, na qual o revezamento de condutores atende, inclusive, aos preceitos da Consolidação das Leis do Trabalho².

² "Art. 235-D. Nas viagens de longa distância, assim consideradas aquelas em que o motorista profissional permanece fora da base da empresa, matriz ou filial e de sua residência por mais de 24 (vinte e quatro) horas, serão observados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Sobre o questionamento relativo ao custo das tarifas de pedágio incidente na equação de preço a ser ofertada, não me ative ao ponto na apreciação liminar do pedido essencialmente porque não me pareceu, como ainda não me parece, significar elemento valorativo que possa desde logo integrar a estrutura de custos das propostas comerciais.

E, ainda que se optasse pela estimação do reflexo das tarifas de pedágio nos itinerários que serão demandados, entendo que a variável oneraria em demasia o valor das propostas, estabelecendo viés na análise dos preços.

Do mesmo modo, o custo com o seguro de acidentes de trabalho, o qual tem natureza de encargo social, incidente, portanto, no custo de manutenção da mão de obra (valor fixo/diária).

I - intervalo mínimo de 30 (trinta) minutos para descanso a cada 4 (quatro) horas de tempo ininterrupto de direção, podendo ser fracionados o tempo de direção e o de intervalo de descanso, desde que não completadas as 4 (quatro) horas ininterruptas de direção;

II - intervalo mínimo de 1 (uma) hora para refeição, podendo coincidir ou não com o intervalo de descanso do inciso I;

III - repouso diário do motorista obrigatoriamente com o veículo estacionado, podendo ser feito em cabine leito do veículo ou em alojamento do empregador, do contratante do transporte, do embarcador ou do destinatário ou em hotel, ressalvada a hipótese da direção em dupla de motoristas prevista no § 6º do art. 235-E."

"Art. 235-E (...)

§ 6º Nos casos em que o empregador adotar revezamento de motoristas trabalhando em dupla no mesmo veículo, o tempo que exceder a jornada normal de trabalho em que o motorista estiver em repouso no veículo em movimento será considerado tempo de reserva e será remunerado na razão de 30% (trinta por cento) da hora normal."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Considerando, por fim, que a Secretaria de Educação, por suas diversas Diretorias de Ensino, vem licitando a contratação de serviços de fretamento, alguns dos quais já debatidos neste E. Tribunal Pleno (cf. TC-251/989/13-3, Sessão de 10/04/13, de minha relatoria; TCs 340/989/13-6 e 344/989/13-2, Sessão de 17/04/13, Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho), entendo oportuno que se recomende ao Titular daquela Pasta a revisão dos certames da espécie que doravante estejam em fase interna de formulação, tendo em vista a compatibilização dos termos e condições da disputa na conformidade do figurino da norma de regência, da jurisprudência da Corte e das diretrizes do Governo do Estado de São Paulo.

Diante do exposto, **meu VOTO confirma a liminar e julga parcialmente procedente a representação subscrita por Carlos Daniel Rolfsen, devendo a Diretoria Regional de Ensino de Americana providenciar a retificação do edital do Pregão Eletrônico nº 08/2013 em seus Anexos I, II e V, a fim de que as planilhas que descrevem a composição das propostas comerciais reflitam o modelo disposto no Caderno de "Prestação de Serviços de Transporte de Funcionários sob Regime de Fretamento" – Volume 4, do Governo do Estado de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

São Paulo; em seu item 6.1.7, do Anexo I, explicitando que a condição lá consignada limita-se à contratada que mantenha mão de obra com vínculo de natureza empregatícia; bem como excluindo, em seu item 6.1.11, também do Anexo I, a exigência de apresentação de apólice de seguro do casco dos veículos.

Assim deliberado, devem representante e representada, na forma regimental, ser intimados deste julgado, em especial a Diretoria de Ensino da Região de Americana, 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, sem prejuízo de igualmente se oficial ao eminente Secretário de Estado da Educação, tendo em vista a recomendação proposta na motivação deste voto.

**RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO**