TC 4.012/2018

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SUBPREFEITURA IPIRANGA. Serviço de gerenciamento de transporte de pessoas e cargas. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

3.025ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação em tela, por presentes os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente, em todos os seus argumentos, em face das disposições da Portaria 103/SMG/2017, bem como da autorização prévia conferida pela Secretaria Municipal de Gestão para a contratação por meio da modalidade em tela.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o cumprimento do disposto no artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, arquivando-se, posteriormente, os presentes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDSON SIMÕES e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de março de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento Representação oposta por Conceição Locações e Serviços Eireli EPP em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 002/PR-IP/2018, cujo objeto é a prestação de serviço de Gerenciamento de Transporte de pessoas e cargas para a Prefeitura Regional Ipiranga, atual Subprefeitura Ipiranga.

Alega a Representante, ao que se dessume, em síntese: (a) a necessidade de vedação à participação de Cooperativas no Certame; (b) o desvirtuamento do modelo de Gerenciamento de Transporte, em face de características de subordinação e horários fixos e (c) a injustificada não adesão, dada como obrigatória, à Ata de Registro de Preços vigente para a contratação dos serviços pretendidos.

Ouvida inicialmente, a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela admissibilidade da Representação (fls. 111/118) e, no mérito, destacou a existência de autorização da Secretara Municipal de Gestão para realizar o Certame na modalidade Gerenciamento de Transporte, com a consequente possibilidade da participação de Cooperativas.

A Senhora Assessora Chefe, contudo, observou a existência de referências alusivas a serviços de caráter não eventual no Edital, o que poderia ensejar o desvirtuamento do modelo referido e, consequentemente, a impossibilidade de participação de Cooperativas no Procedimento Licitatório em análise. Concluiu, portanto, pela necessidade de preliminar oitiva da Unidade Licitante para a apresentação das justificativas necessárias.

De plano, recebi a Representação em tela, por presentes os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno deste Tribunal e, diante da publicação levada a efeito pela própria Subprefeitura Ipiranga em 16.05 p.p., que suspendeu *sine die* a Licitação, dei por superado o pleito cautelar formulado na inicial.

No âmbito do questionado na Representação, determinei a remessa de ofício à Unidade Licitante para melhor elucidação dos fatos e encaminhamento de resposta a questionamentos específicos (fls. 120/121).

Em atendimento (fls. 128/132), a Subprefeitura Ipiranga informou que a redação do Edital seria refeita, sem, contudo, consignar respostas às indagações formuladas, pelo que determinei que eventual decisão de retomada do Certame fosse previamente comunicada a esta Corte com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, a fim de possibilitar a análise do texto modificado.

Ato subsequente, a Unidade Licitante colacionou aos autos informação acerca de nova data designada para a abertura do Procedimento Licitatório, juntando cópia do Edital republicado, com as alterações que julgou pertinentes (fls. 156/209).

Desse modo, considerando a necessidade de análise do novo Instrumento Convocatório pelas Áreas Técnicas deste Tribunal, determinei a Suspensão "Ad Cautelam" do Certame em foco (fls. 211/212), por despacho publicado na imprensa oficial em 08/06 p.p. e referendado pelo E. Plenário em 13/06 p.p.

Uma vez mais intimada, a Subprefeitura Ipiranga complementou os esclarecimentos anteriores na forma da peça de fls. 216/236.

Recebendo os autos para manifestação, a AJCE reiterou o entendimento pelo conhecimento da Representação e, no mérito, por sua improcedência, consignando, por fim, que a Subprefeitura deixou de apresentar respostas a alguns dos questionamentos específicos a ela encaminhados por ofício.

Diante desse lapso, em 26.06 p.p., determinei novo encaminhamento de ofício à Unidade Licitante, para que ofertasse, de forma definitiva, resposta aos seguintes questionamentos, até então remanescentes: (a) se a autorização da Secretaria Municipal de Gestão para 5 (cinco) veículos Tipo "C", conferida em 31/08/17, se referia e contemplava a contratação dos 5 (cinco) veículos desse mesmo tipo pretendida na Licitação em debate, especialmente considerando-se o já finalizado Pregão Eletrônico nº 01/PR-IP/2018, cujo objeto era a locação de 1 (um) veículo, também do Tipo "C", somando-se 6 (seis) veículos desse Tipo e (b) qual o critério a ser utilizado *in casu* para medir os serviços e efetuar os pagamentos mensais (quilometragem, diárias ou horas), nos termos do artigo 3º, parágrafo 1º da Portaria 103/SMG/2017 (fls. 247/248).

Em resposta (fls. 253/254), a Subprefeitura Ipiranga afirmou que o veículo objeto do Pregão Eletrônico nº 01/PR-IP/2018 foi licitado pela modalidade Locação para atender, de forma exclusiva, as atividades de competência do Conselho Tutelar, enquadrando-se, portanto, na hipótese prevista no artigo 4º inciso II da Portaria nº 103/SMG/2017, motivo pelo qual não integrara a autorização para contratação de 5 (cinco) veículos do Tipo "C" conferida pela Secretaria Municipal de Gestão, para uso na execução dos serviços da então Regional. Com relação à medição dos serviços, esclareceu que o critério será o do valor das horas efetivamente utilizadas.

Em derradeiro pronunciamento, a AJCE reputou respondidos pela Subprefeitura os questionamentos efetuados nos autos, concluindo, por fim, pela improcedência da Representação.

Ante os novos elementos colacionados aos autos, em 18.07 p.p., a ordem de Suspensão do Certame foi revogada, consoante decisão emanada do E. Plenário deste Tribunal (fls. 261/vº).

Em seu pronunciamento (fl. 266), a Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo conhecimento da Representação em análise e, no mérito, pugnou pelo desprovimento das razões da exordial, com o consequente acolhimento dos atos em análise.

Por sua vez, a Secretaria Geral (fls. 268/272) concluiu pelo conhecimento da Representação e, no mérito, por sua improcedência.

É o relatório.

VOTO

A Representação em foco traduz, ao que se conclui, o inconformismo da Representante contra a possibilidade de participação de Cooperativas no Pregão Eletrônico nº 002/PR-IP/2018, porquanto estariam presentes no Edital característica de subordinação e horários fixos, o que desvirtuaria a modalidade Gerenciamento de Transporte. Alega, ainda, injustificada a não adesão da Unidade Licitante à Ata de Registro de Preços vigente na Administração Municipal para a contratação dos serviços pretendidos.

Desde logo conheço da Representação em tela, por presentes os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte, no momento de seu ingresso.

A análise da matéria atinente à prestação de serviço de transporte de agentes públicos requer, nesta oportunidade primeira, estudo acurado acerca da legislação pertinente ao tema e, ainda, o estabelecimento de algumas premissas, sobre as quais passo a discorrer, procurando imprimir um cunho didático ao tema, valendo-me das considerações, por mim desenvolvidas, nos autos do TC n.º 72-003.530.18-94, já julgado por esta Corte.

O Decreto nº 57.605/17 e a Portaria nº 103/SMG/17 determinam que o transporte individual de agentes públicos deverá ser realizado, **prioritariamente**, por meio de Empresa ou Cooperativa especializada na intermediação ou agenciamento de serviços de transporte individual de passageiros, por demanda e **via plataforma tecnológica (aplicativo)**.

Apesar de estabelecida a prioridade para a contratação de veículos via aplicativo, a possibilidade de contratação desses mesmos serviços por outras modalidades não foi extirpada. Nesse sentido, o próprio Decreto nº mencionado, no parágrafo 1º do artigo 1º, evidenciou que alguns serviços, por sua natureza, peculiaridade ou periodicidade, devem ser prestados por outros meios ou formas de execução.

Por sua vez, a Portaria nº 103/SMG/17 definiu o Agenciamento de Transporte por Aplicativo, o Gerenciamento de Transporte e a Locação como as possíveis modalidades a serem utilizadas para a contratação de serviços de transporte de agentes públicos. Em seguida, tratou de regular o uso das referidas modalidades, tomando por base os tipos de veículos especificados no Decreto nº 29.431/90, que são:

- Tipo A: uso para fins de representação e exclusivo do Prefeito;

- Tipo B: uso para fins de representação do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais, Prefeitos Regionais e autoridades legalmente equiparadas;

- Tipo C: uso destinado aos Administradores Regionais, em serviço, ou, a critério do Secretário de cada Pasta, para uso específico de unidades administrativas;

- Tipos D1, D2, D3, D4, D5, D6, D7, D8 e D9: motonetas, motocicletas e utilitários, destinados ao transporte de passageiros, misto de cargas leves e passageiros, ou no serviço próprio da Unidade de prestação do serviço, conforme o caso.

Assim, nos termos da citada Portaria, o **Agenciamento de Transporte por Aplicativo**, modalidade prioritária de contratação segundo o Decreto nº 57.605/17, e que hoje é objeto de ARP nº 005/SMG-COBES/17, somente pode ser utilizado nos casos de veículos dos tipos “B” e “C”.

Já a modalidade **Gerenciamento de Transporte**, na qual o veículo e seu condutor são previamente chamados ou agendados conforme a demanda da Unidade, mediante itinerário predeterminado via aplicativo WEB ou mobile fornecido pela contratada e sem permanência em período integral no local, destina-se exclusivamente aos veículos do tipo “C”, “D1” e “D4”.

Vale destacar que esta é a única opção de contratação possível, nos casos em que houver necessidade de identificação visual do carro com o brasão da PMSP ou permanência do veículo no local, em ambos os casos objetivando a segurança dos servidores em áreas de risco.

Por fim, a **Locação** é a opção em que o veículo e o condutor ficam em disponibilidade integral para atendimento da Unidade, permanecendo no local.

A Locação pode servir a qualquer um dos tipos referidos de veículo, tornando-se obrigatória quando a Contratação:

(a) for destinada ao transporte de cidadãos;

(b) se prestar a serviços de acompanhamento do Prefeito em suas atividades oficiais;

(c) se referir à prestação de serviços dos Conselhos Tutelares;

(d) pretender os tipos “A” e “B” de veículos, com autorização para uso de placas autolacradas;

(e) se destinar ao atendimento de áreas rurais de São Paulo;

(f) estiver a serviço da Defesa Civil;

(g) for destinada à frota da GCM.

A Portaria em pauta estabeleceu, ainda, em seu Anexo Único, uma quantidade máxima de veículos tipo “C” por Secretaria/Subprefeitura, com contratação pré-autorizada pelos regimes de Gerenciamento ou Locação.

Ultrapassado o número definido no Anexo apontado e, não sendo caso obrigatório de contratação via Gerenciamento ou Locação, conforme definido na legislação, obrigatório o uso da modalidade de contratação por aplicativo para veículos do tipo “C”.

A esse respeito, insta consignar que o artigo 2º e incisos do Decreto nº 57.605/17 instituiu a Secretaria Municipal de Gestão como Órgão Central da gestão do transporte individual de agentes públicos da Administração Direta e Indireta, competindo-lhe definir, dentre outros, as hipóteses de não utilização da intermediação ou agenciamento dos serviços e os serviços que devem ser prestados por outros meios ou formas de execução.

Por essa razão, certo é que compete à Unidade Licitante, como ato preparatório à realização do Procedimento Licitatório, requisitar a devida autorização perante a Secretaria Municipal de Gestão nos caso de contratação dos serviços de transporte individual de servidores, a fim de que seja analisada a regularidade da modalidade escolhida.

Desenhado o quadro da legislação que trata da contratação de veículos na Administração Municipal, passo a análise do caso concreto.

A então Prefeitura Regional Ipiranga, atual Subprefeitura Ipiranga, optou pela modalidade Gerenciamento de Transporte para levar a efeito a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de transporte de 05 (cinco) veículos do tipo “C” e 02 (dois) veículos do tipo D1.

Com relação aos veículos do tipo “C”, a AJCE expressamente identificou a existência de autorização prévia da Secretaria Municipal de Gestão para a contratação dos 05 (cinco) veículos pretendidos por meio da modalidade Gerenciamento de Transporte de pessoas e cargas. Entendo, portanto, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação e legitima, no caso concreto, a viabilização do Contrato por meio de modalidade diversa do Agenciamento de Transporte por Aplicativo, objeto de Ata de Registro de Preços vigente para tal fim.

E, considerando o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Portaria 103/SMG/2018[1], há expressa permissão normativa para a participação de Cooperativas em Licitações que tenham por objeto a contratação de veículos por meio de Gerenciamento de Transporte de pessoas e cargas, motivo pelo qual improcede a alegação exposta na exordial acerca dessa questão.

Nesse mister, a Unidade Licitante foi pontualmente demandada a esclarecer aspectos da redação do Instrumento Convocatório que, por vezes, poderia suscitar dúvidas quanto à existência de habitualidade, pessoalidade e subordinação na prestação dos serviços, características estas típicas da modalidade Locação, na qual não se permitiria a participação de Cooperativas. Em resposta, a Subprefeitura Ipiranga efetuou alterações no Edital, extirpando as razões que demandaram os questionamentos efetuados por este Tribunal.

Ainda sobre a contratação de veículos do Tipo "C", a Subprefeitura Ipiranga foi indagada quanto à suficiência da autorização conferida pela Secretaria Municipal de Gestão para abarcar o objeto do Pregão Eletrônico 002/PR-IP/018, ora em análise, e a locação de mais 1 (um) veículo com as mesmas características por meio de outro Certame, qual seja, Pregão Eletrônico nº 01/PR-IP/2018, totalizando-se 6 (seis) veículos do Tipo "C".

Atendendo ao suscitado, a Subprefeitura esclareceu que o veículo objeto do Pregão Eletrônico nº 01/PR-IP/2018 era destinado ao uso do Conselho Tutelar, situação que, por expressa determinação constante do artigo 4º, inciso III da Portaria 103/SMG/2018[2], impõe a contratação por meio da modalidade Locação, dispensando-se, assim, a autorização da Secretaria Municipal de Gestão.

No que tange à alegação da Representante, no sentido de que seria obrigatória a adesão da Unidade Licitante à Ata de Registro de Preços nº 005/SMG-COBES/2017, cujo objeto é a contratação de veículos do Tipo "C" por meio de Agenciamento de Transporte por Aplicativo, a existência de autorização prévia e suficiente conferida pela Secretaria Municipal de Gestão para a contratação por meio da modalidade Gerenciamento de Transporte legitima o Certame em tela.

Por fim, quanto à contratação dos veículos do Tipo "D1", o artigo 1º da aludida Portaria nº 103/SMG/2018, em seu parágrafo único, inciso II, determina que sua contratação será efetuada por meio da modalidade escolhida pela Administração, qual seja, o Gerenciamento de Transporte.

---

[1] Art. 2º Considerando que os serviços de locação de veículos demandam, por sua natureza, execução em estado de subordinação e dependência, fica vedada a participação em licitação e a contratação pela Administração de cooperativas para sua execução.
Parágrafo único. Fica permitida a participação em licitação e a contratação pela Administração de cooperativas para a prestação de serviços de gerenciamento ou agenciamento de transporte.

[2] Art. 4º Deverão ser contratados pela forma de locação, com ou sem condutor, os veículos: (...)
III - disponibilizados para prestação dos serviços dos Conselhos Tutelares;

Nesses termos, conhecendo da Representação ora em julgamento e, ante os fundamentos expostos ao longo deste pronunciamento, julgo-a IMPROCEDENTE, em todos os seus argumentos.

Cumpra-se o disposto no artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, arquivando-se posteriormente os presentes autos.