

**TC 025.964/2016-0**

**Apenso:** TC 026.263/2016-5

**Tipo:** Representação (com pedido de medida cautelar)

**Unidade jurisdicionada:** Central de Compras (CC) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG).

**Representante:** Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do DF (CNPJ 07.835.482/0001-49).

**Advogado ou Procurador:** Dr. Daniel Ribeiro de Araújo, OAB/DF 38.914 e outros (peça 3, p. 1).

**Interessado em sustentação oral:** O representante (peça 1, p. 4).

**Proposta:** REPRESENTAÇÃO. CONHECER. CAUTELAR. NÃO CONCEDER. INGRESSO COMO PARTE INTERESSADA. DEFERIMENTO PARA O SINDILOC. OITIVA.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação do Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do DF (Sindiloc - CNPJ 07.835.482/0001-49), com pedido de medida cautelar, a respeito de alegadas irregularidades que teriam ocorrido no edital do Pregão Eletrônico **03/2016**, para registro de preços, promovido pela Central de Compras (CC) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) – UASG 201057, processo administrativo 05110.003849/2016-87 (peça 1, p. 1), cujo objeto é a “contratação do serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal direta, por meio de **táxi** e por demanda, no âmbito do Distrito Federal - DF e entorno, pelo período de 12 (doze) meses” (peça 2, p. 6).

1.1. A valor estimado anual da contratação é de R\$ 14,8 milhões (peça 2, p. 6).

1.2. O certame encontra-se na fase de adjudicação do objeto ao vencedor. A proposta até então vencedora apresentou um valor que representa desconto de quase 15% sobre o valor estimado (peça 16, p. 1 - [comprasnet.gov.br](http://comprasnet.gov.br)).

1.3. A tempo, por Despacho do Exmo. Min. Benjamin Zymler, de 31/10/2016 (TC 026.263/2016-5, peça 30), foi determinado o apensamento aos presentes autos da representação de autoria da Cooperativa de Transporte Rodoviário (Coopertran - TC 026.263/2016-5), a qual, por se tratar de questões afetas ao mesmo Pregão 3/2016, terá o exame de cautelar e de mérito realizado em conjunto e confronto ao deste feito.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Preliminarmente, registra-se que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), sendo a matéria de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e

endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada dos indícios concernentes a irregularidades ou ilegalidades que envolvem o interesse público, e o autor da peça é pessoa jurídica presente no rol do § 1º, do art. 113 da Lei 8.666/1993, sendo, portanto contemplado no inciso VII do art. 237 do RI/TCU.

2.1. Portanto, por atender aos requisitos de admissibilidade, a peça deve ser recebida e apurada, com o fim de avaliar sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do RI/TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do RI/TCU.

2.2. A admissibilidade do processo a ser apensado foi decidida no referido Despacho do Exmo. Min. Benjamin Zymler, de 31/10/2016 (TC 026.263/2016-5, peça 30).

## EXAME TÉCNICO

### Alegações de Irregularidades Apresentadas pelo Sindiloc

3. O Representante apresenta, em síntese, as seguintes ocorrências como notícias de irregularidade e seus indícios:

- a) alegação de **prazo insuficiente entre a data da publicação e a data da sessão** (peça 1, p. 5-9), em desacordo com o disposto no art. 4º, inciso V da Lei 10.520/2012, e com o princípio da razoabilidade;
- b) alegação de **restrição indevida à competitividade** (peça 1, p. 9-13), em desacordo com o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993;
- c) alegação de **violação ao princípio da vantajosidade** (peça 1, p. 14-16), em desacordo com o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e no inciso I do § 1º e *caput* do art. 3º, da Lei 8.666/1993;
- d) alegação de **impossibilidade da participação de cooperativas e risco de relação trabalhista** (peça 1, p. 16-27), em desacordo com os itens 10 e 11 do Termo de Referência do Pregão 03/2016, com a Súmula 281 do TCU, e com a Lei 6.019/1974;
- e) alegação de **violação à Lei 12.468/2011**, que regulamenta a profissão de taxista (peça 1, p. 28-29);
- f) alegação de **risco de conflito em relação à subordinação dos serviços de taxi à Secretaria de Estado de Mobilidade Urbana do Distrito Federal** (peça 1, p. 29-30), em desacordo a Lei 5.323/2014;
- h) alegação de **falhas na publicidade da audiência pública** (peça 1, p. 30-37), em desacordo o art. 39 da Lei 8.666/1993;
- g) alegação de **ausência de previsão de reajuste de preços** (peça 1, p. 37-39), em desacordo com o princípio do equilíbrio econômico-financeiro contratual previsto nos arts. 57, 58 e 65 da Lei 8.666/1993, com o inciso XI do art. 40 e inciso III do art. 55, ambos do mesmo citado diploma, e com o art. 5º do Decreto 2.271/1997; e
- h) alegação de **violação ao disposto no Caderno de Logística da SLTI** (peça 1, p. 39-40).

### Pedidos do Sindiloc

4. Diante disso, o Representante faz os seguintes pedidos ao TCU:

- a) pedido de ingresso do procurador nomeado (Dr. Jorge Luis Araújo Novaes) como parte interessada no presente processo (peça 1, p. 4).
- b) sustentação oral do referido procurador no momento do julgamento ou apreciação do processo (peça 1, p. 4);

- c) deferir medida cautelar liminar, sem oitiva das partes, para determinar à senhora Irene Soares dos Santos, pregoeira, a senhora Virgínia Bracarense Lopes, Diretora da Central de Compras e o senhor Gleisson Cardoso Rubin, Secretário da Secretaria de Gestão, a imediata suspensão do Pregão 03/2016, sob pena de aplicação de multa, comunicando-se os responsáveis pelos meios mais céleres disponíveis (eletrônico, fac-símile etc.) (peça 1, p. 40);
- d) seja deferido o prazo de quinze dias para que os responsáveis se pronunciem a respeito das irregularidades apontadas nesta representação (peça 1, p. 40); e
- e) ao final, sejam confirmados os vícios apontados nesta representação, determinando a anulação do Pregão 03/2016, sob pena de multas, sem prejuízo de apuração de outras infrações, aplicação de demais sanções legais e de débito por despesas irregulares decorrentes de contratos derivados do referido pregão (peça 1, p. 40).

### **Análise Técnica das Alegações do Sindiloc**

5. A seguir, procede-se à análise do mérito das alegadas irregularidades representadas:

5.1. Alegação de **prazo insuficiente entre a data da publicação e a data da sessão** (peça 1, p. 5-9), em desacordo com o disposto no art. 4º, inciso V, da Lei 10.520/2002, e com o princípio da razoabilidade.

#### **Fundamentos apresentados:**

- a) **prazo mínimo** de oito dias úteis, previsto no inciso V do art. 4º da Lei 10.520/2002; e
- b) **exiguidade de prazo** em relação à complexidade da licitação, conforme Acórdão 1.339/2011-TCU-Plenário.

#### **Evidências apresentadas:**

- a) Publicação do aviso de licitação deu-se em 2/9/2016 e a sessão pública foi marcada para o dia 15/9/2016. Não houve expediente normal no dia 5/9/2016 em razão de uma **ocupação do Ministério do Planejamento realizada por movimentos sociais**, que impediram o acesso dos funcionários e do público externo ao prédio (peça 1, p. 5-6);
- b) Houve solicitação de cópia dos autos do processo licitatório no dia 5/9/2016, mas este não foi atendido em razão da referida ocupação, em prejuízo ao prazo mínimo de oito dias exigidos por lei (peça 1, p. 6-7); e
- c) A complexidade do objeto licitado, o volume financeiro e o volume de documentos dos autos justificariam um prazo maior entre a publicação e a realização da sessão pública (peça 1, p. 7-9).

#### **Argumentos do Representante**

5.1.1. **Ocupação do Ministério do Planejamento por movimentos sociais**, no dia 5/9/2016, que impediram o acesso ao respectivo prédio, o que teria prejudicado o expediente e, conseqüentemente, a contagem do prazo de interregno entre a publicação do aviso de licitação e a abertura da sessão pública (peça 1, p. 5-6).

5.1.2. Neste mesmo dia 5/9/2016, houve **solicitação de cópia dos autos do processo licitatório**, mas este não foi atendido tempestivamente em razão da referida ocupação, em prejuízo ao prazo mínimo de oito dias exigidos por lei (peça 1, p. 6-7).

#### **Análise:**

5.1.3. De fato, foi pública e notória a invasão do bloco K da Esplanada dos Ministérios, prédio principal do Ministério do Planejamento (MPOG), por parte de movimentos políticos organizados.

5.1.4. No entanto, não houve cancelamento oficial do expediente no referido órgão. Além disso, há evidências de que o expediente, embora atrapalhado pela referida invasão, estava sendo direcionado para outros locais, como se vê na determinação do Secretário Adjunto da Secretaria de Gestão (SEGES) do MPOG para que todos os documentos destinados à SEGES que fossem entregues no bloco C (onde funcionam outras repartições do MPOG) deveriam ser encaminhadas ao gabinete do Departamento de Logística (DELOG) (comunicação da Central de Compras, datada de 13/9/2016 – peça 10).

5.1.5. Ademais, observa-se que a referida solicitação de cópia dos autos foi encaminhada às 18:30, fora do horário estabelecido no aviso de licitação (entre 9:00h e 17:00h - peça 9 p. 1), e deveria ter sido atendida somente no dia seguinte, como efetivamente o foi.

5.1.6. Assim, não há como acolher esse argumento do representante.

#### Argumento do Representante

5.1.7. A complexidade do objeto licitado, o volume financeiro e o volume de documentos dos autos justificariam um **prazo maior entre a publicação e a realização da sessão pública** (peça 1, p. 7-9).

#### Análise:

5.1.8. É de se ver que, embora essa modalidade de contratação não seja inédita na Administração, havendo notícias de dois ministérios com esse tipo de contratação de transporte por quilometragem útil, não se pode negar a magnitude dessa contratação, que se dispõe a contratar o serviço para todos os ministérios do governo federal, exigindo uma frota de cerca de trezentos carros e um sistema informatizado (plataforma) para gerenciar toda essa operação.

5.1.9. Em comunicação direta com esta Selog, a Central de Compras do MPOG contra-argumentou que os documentos necessários para subsidiar as análises dos interessados, como o termo de referência, estariam disponibilizados na *Internet* desde 28/7/2016, data da publicação do aviso da consulta pública realizada pelo Órgão (peça 10, p. 1).

5.1.10. A referida consulta se deu em duas modalidades: a eletrônica, desde 28/7/2016 (disponível na página <http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/consultas-publicas>), e a presencial, com evento realizado em 5/8/2016 (peça 10, p. 1).

5.1.11. Além disso, a Central de Compras estima que não houve alterações significativas no modelo apresentado na referida consulta pública, havendo, portanto, pelo menos mais de mês para a preparação dos interessados em participar da licitação.

5.1.12. Não obstante, não se pode negar também que essa modalidade de contratação representa uma mudança radical no paradigma dominante para serviços de transporte de passageiros, que hoje é predominantemente realizado por meio de veículos próprios (ao custo estimado entre R\$ 4,89 e R\$ 6,26 por quilômetro rodado – peça 11, p. 6) ou contratado por meio da locação de veículos com motorista (ao custo estimado entre R\$ 4,52 e R\$ 4,76 por quilômetro rodado – peça 11, p. 7-8).

5.1.13. O modelo selecionado pelos estudos preliminares realizados pela Central de Compras, por meio de táxis, estima um custo/preço menor que R\$ 3,87 por quilômetro rodado, isto é, uma economia de 15% a 38% em relação às modalidades atuais (peça 11, p. 11).

5.1.14. E até em razão da magnitude dessa mudança no paradigma da modalidade de serviço de transporte a ser adotada, parece difícil de se prever que o termo de referência permaneceria significativamente inalterado desde a sua disponibilização para consulta pública até o certame licitatório.

5.1.15. Em que pese a ausência de detalhamento nas alegações do representante acerca das complexidades e dificuldades dessa licitação, a inabilitação inicial de todos os quatro licitantes que acorreram ao certame, e a própria quantidade de competidores, pode ser uma indicação indireta da razoabilidade desse argumento (peça 12, p. 1-2).

5.1.16. Assim, há que ser acolhido esse argumento do representante e sopesado quando das conclusões do exame da cautelar e do mérito. Por essa razão, deve ser promovida a oitiva da Central de Compras para que se manifeste quanto a essa questão.

5.2. Ocorrência: **restrição indevida à competitividade do certame** (peça 1, p. 9-13).

**Fundamentos apresentados:**

- a) exigências de qualificação técnica em desacordo com o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, e com os princípios da administração pública, da impessoalidade, da economicidade e da legalidade;
- b) restrição competitiva impertinente ao objeto a ser contratado, em desacordo com o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993;
- c) nova regulamentação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no DF (STIP), pela Lei Distrital 5.691/2016; e
- d) precedente do TCU que determina a realização de outro certame para resguardar o caráter competitivo da licitação, uma vez que o objeto originalmente previsto sofreu alteração substancial (Acórdão 1.261/2004-TCU-Plenário).

**Evidências apresentadas:**

- a) Direcionamento indevido pela definição do serviço exclusivo de taxi, quando várias empresas privadas de locação de veículos já teriam se adaptado ao novo mercado STIP/DF, inclusive tendo a solução tecnológica devida para operar - “plataforma” (peça 1, p. 10);
- b) Parecer da AGU sobre o advento da STIP no DF (peça 1, p. 10); e
- c) Restrição quanto ao domicílio da empresa, pois só as empresas que atuam no DF teriam autorização pública para operar taxis (peça 1, p. 12).

**Argumento do Representante**

5.2.1. **Direcionamento indevido pela definição do serviço exclusivo de táxi**, quando várias **empresas privadas de locação** de veículos já teriam se adaptado ao novo mercado STIP/DF, inclusive tendo a solução tecnológica devida para operar - “plataforma” (peça 1, p. 10).

**Análise:**

5.2.2. Em resposta a esse argumento do representante, a Central de Compras encaminhou o Relatório de Análise de Alternativas de Prestação de Serviços – Projeto Frota que resume os estudos preliminares empreendidos pelo Órgão e consolidados em 6/6/2016, antes, portanto, da consulta pública de 5/8/2016 (peça 13).

5.2.3. Esses estudos compararam seis modelos de soluções baseadas em diferentes combinações de táxis e locação por quilometragem útil (peça 11, p. 13). Embora tenha chegado à conclusão de que o modelo de táxis seria o mais vantajoso, o desempate contra o modelo híbrido (combinado de táxis com locação) se deu pela falta de identificação da disponibilidade deste modelo no mercado (peça 11, p. 14), em oposição ao argumento do representante.

5.2.4. Embora o representante não tenha trazido comprovação desse seu argumento, ele não é de todo incrível, ante o atual avanço dos STIP no mercado e, conseqüentemente, à necessidade de rápida adaptação das empresas locadoras para não serem eliminadas do mercado

5.2.5. Ademais, o outro representante do processo que deve ser apensado (TC 026.263/2016-5), inclusive, afirma ter feito expressa menção a sua capacidade já instalada de operar o modelo de locação de veículo, com motorista, por demanda/quilômetro rodado.

5.2.6. Com efeito, está registrado na ata da Consulta Pública 3/2016 – presencial, realizada pela Central de Compras, a manifestação da COOPERTRAN nesse sentido, *in verbis* (peça 14, p. 2):

O representante da COOPERTRAN solicitou que se registrasse em Ata que a referida cooperativa dispõe de solução tecnológica para atendimento aos serviços objeto do termo de referência e que pretende fazer uma demonstração ao Ministério do Planejamento desse sistema.

5.2.7. É de se notar, também, que entre as opções avaliadas nos estudos preliminares da Central de Compras não foi contemplada nenhuma alternativa que viabilizasse a participação dos três diferentes sistemas de prestação de serviço: os táxis, as locadoras e os STIPs.

5.2.8. De certo que os táxis, pela sua própria regulamentação legal mais restritiva, não poderiam concorrer em sistemas de precificação diferentes do “taxímetro”, mas o mesmo não se pode afirmar dos dois outros tipos de prestadores de serviço. Não parece desarrazoado, por exemplo, que as locadoras e os STIPs pudessem vir a adaptar sua precificação ao mesmo algoritmo do “taxímetro”, pois ambas detêm sistemas informatizados de telemetria, bastando adaptações nos seus algoritmos, o que possibilitaria a participação desses três modais em uma mesma competição licitatória.

5.2.9. Mesmo uma alternativa como essa, que centralizaria toda a demanda do Governo Federal em Brasília em um único fornecedor, com óbvios riscos à sua sustentabilidade ao longo do tempo, certamente mereceria ser comparada com outras alternativas menos monopolizadoras.

5.2.10. Por exemplo, não poderia ser mais sustentável um sistema de loteamento da demanda do Governo Federal que permitisse uma maior participação do mercado fornecedor?

5.2.11. Ou não seria mais sustentável e econômico um sistema de credenciamento, que permitisse a participação de todos os interessados do mercado, em igualdade de condições, podendo promover uma constante concorrência de preço e qualidade, atingindo uma prática mais aproximada do modelo de mercado economicamente perfeito?

5.2.12. A propósito, a necessidade de realizar estudos sobre a viabilidade, vantagens, desvantagens, riscos e aplicabilidade da utilização de credenciamento para a contratação de serviços de transporte de servidores por meio de táxis já havia sido recomendada pela CGU, no seu Relatório Final de Auditoria, que analisou essas contratações, datado de março de 2016 (peça 13, p. 55), e que contemplou, inclusive, “os ajustes acordados na reunião de busca conjunta de soluções, realizada em janeiro de 2016” (peça 13, p. 1).

5.2.13. Mais uma vez, a baixa participação de interessados no referido certame e a inabilitação de todos os quatro participantes parecem corroborar com a necessidade de se desenvolver novos estudos para ampliar a competitividade dessa licitação.

5.2.14. Assim, há que ser acolhido esse argumento do representante e sopesado quando das conclusões do exame da cautelar e do mérito. Por essa razão, deve ser promovida a oitiva da Central de Compras para que se manifeste quanto a esta questão.

#### Argumento do Representante

5.2.15. Há nova regulamentação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no DF (**STIP**), pela **Lei 5.691, de 2/8/2016** (peça 1, p. 9), ressaltado pelo Parecer da AGU (peça 1, p. 10).

Análise:

5.2.16. Inicialmente é de relevo mencionar a Memória da Reunião da Central de Compras com a Subsecretaria de Estado de Mobilidade do Governo do Distrito Federal (Subser), na qual se discutiu o tema, sob a égide do mencionado Parecer da AGU, e chegou-se à conclusão que a operacionalização da regularização do STIP demandaria ainda, pelo menos, mais de sessenta dias (peça 19, p. 1).

5.2.17. Em outras palavras, para a data que se estimava o certame e no qual fora efetivamente realizado (15/9/2016), os STIPs não estariam ainda com a regularização operacionalizada, como efetivamente não se têm notícias de que já esteja.

5.2.18. De toda forma, seria interessante que o modelo de precificação a ser adotado para contratação do serviço de transporte de servidores buscasse contemplar a possibilidade de participação dos STIPs, pois a qualquer momento, a partir de agora, essa modalidade pode vir se tornar um competidor viável para contratação, ampliando a competitividade do certame e trazendo mais economicidade à Administração.

5.2.19. Assim, há que ser acolhido esse argumento do representante e sopesado quando das conclusões do exame da cautelar e do mérito. Por essa razão, deve ser promovida a oitiva da Central de Compras para que se manifeste quanto a esta questão.

Argumento do Representante

5.2.20. **Restrição quanto ao domicílio da empresa**, pois só as empresas que atuam no DF teriam autorização pública para operar táxis (peça 1, p. 12).

Análise:

5.2.21. Essa restrição, direcionando a contratação às empresas que atuam no DF e detêm as autorizações públicas para operar táxis, é cogente ao próprio modelo escolhido pela Central de Compras.

5.2.22. Mantido esse modelo licitado, não se vislumbra outra alternativa a não ser a que contempla essa restrição aos detentores das devidas autorizações públicas para operarem táxis no DF.

5.2.23. No entanto, se houver viabilidade de se desenvolver um modelo mais amplo, com a inclusão de locadoras de veículos e de STIPs, pode-se vislumbrar a possibilidade de ampliação da participação por empresas e cooperativas de outras localidades, com evidentes vantagens à competitividade e à sustentabilidade do serviço.

5.2.24. Assim, há que ser acolhido esse argumento do representante e sopesado quando das conclusões do exame da cautelar e do mérito. Por essa razão, deve ser promovida a oitiva Central de Compras para que se manifeste quanto a esta questão.

5.3. Ocorrência: alegação de **violação ao princípio da vantajosidade** (peça 1, p. 14-16).

**Fundamentos apresentados:**

a) Decisão 388/1997-TCU-Plenário, que ressalta ao gestor público que só inclua exigências de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis ao cumprimento das obrigações, conforme disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no art. 3º, *caput* e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

b) Precedente do STJ que decidiu que “O procedimento licitatório há de ser o mais abrangente possível, a fim de possibilitar o maior número possível de concorrentes, tudo a possibilitar a escolha da proposta mais vantajosa. Não deve ser afastado candidato do certame

licitatório por meros detalhes formais” (STJ. 1ª seção. MS no 5631/DF. Registro no 19980005626/DF ago. 1998, p. 7); e

c) Doutrinadores de relevo ressaltando a importância da busca pela melhor proposta nas licitações governamentais (Celso Antônio Bandeira de Mello, Diógenes Gasparini e Marçal Justen Filho).

#### **Evidências apresentadas:**

a) Adoção de um único modelo possível de prestação de serviço (táxi), que restringe a competitividade e exclui possíveis competidores do certame, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (peça 1, p. 14).

#### Argumento do Representante

5.3.1. A restrição do referido objeto, por **um único modelo possível de prestação de serviço** (táxis), restringe a competitividade, exclui possíveis competidores do certame e coloca em risco a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (peça 1, p. 14).

#### Análise:

5.3.2. O *benchmarking* realizado pela Central de Compras com *players* do mercado de transporte (“segmento de cooperativas de táxi, intermediação de corrida de táxi, locação de automóveis, fornecimento de serviço de transporte de pessoas e grandes clientes desses serviços”) não identificou alternativas no mercado para o transporte por demanda, com precificação por “viagem”, e com plataforma de informática e inclusão de motoristas, combustíveis e outras despesas acessórias (peça 20, p. 6).

5.3.3. Entretanto, conforme já relatado nesta instrução (item 5.2.5), há registro de que a própria cooperativa prestadora do serviço de locação no MPOG tem interesse e detém a plataforma necessária para prestar serviços de transporte por demanda, com precificação por “viagem” (quilometro rodado), com motoristas e demais despesas acessórias, fato também apontado nos estudos preliminares da Central, já em janeiro de 2016 (peça 18, p. 100).

5.3.4. Esse talvez seja mais um indicativo de que os estudos preliminares dessa licitação devam ser ampliados, atualizados e melhor detalhados, verificando, por exemplo, além da existência de outros *players* interessados em prestar o serviço de transporte por demanda, a viabilidade e o tempo necessário para que eles adaptem suas plataformas às especificidades do modelo a ser definido pela Administração.

5.3.5. A depender das constatações que advierem desses novos estudos, esta licitação ou uma próxima possa ampliar a participação de outros tipos de fornecedores e conferir maior competitividade ao certame, de onde se infere a necessidade de, ao menos, no momento, restringir a garantia de utilização desse modelo restritivo por longo tempo, isto é, deve-se, no mínimo, atribuir-lhe um caráter temporário.

5.3.6. Assim, há que ser acolhido esse argumento do representante e sopesado quando das conclusões do exame da cautelar e do mérito. Por essa razão, deve ser promovida a oitiva da Central de Compras para que se manifeste quanto a esta questão.

5.4. Ocorrência: alegação de **impossibilidade da participação de cooperativas e risco de relação trabalhista** (peça 1, p. 16-27).

#### **Fundamentos apresentados:**

a) Súmula - TCU 281, que veda a participação de cooperativas em licitação, quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver

necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade; e

b) Acórdão 1.063/2016-TCU-Plenário que cita acordo entre a União e a Justiça do Trabalho, comprometendo-se a não contratar cooperativas de mão-de-obra quando a natureza do serviço demandar trabalho subordinado, em relação ao tomador ou ao prestador do serviço.

**Evidências apresentadas:**

a) Diante das obrigações contratuais a serem assumidas pela futura contratada, essa “terá que ter a subordinação dos seus cooperados”. Somente com hierarquia, subordinação conseguiriam determinar o cumprimento, por exemplo, dos itens 11.4, 11.5 e 11.6 do Termo de Referência (peça 1, p. 21); e

b) Qualquer cooperativa terá que ficar exclusivamente voltada para a prestação de serviço de táxi, correndo o risco de gerar-se vínculo (peça 1, p. 24).

Argumento do Representante

5.4.1. Para cumprimento das obrigações contratuais a serem assumidas pela futura contratada, os cooperados “ficarão sempre à disposição e recebendo ordens da cooperativa”, com riscos de transferência de obrigações trabalhistas e previdenciárias (peça 1, p. 24).

Análise:

5.4.2. As obrigações relacionadas no Termo de Referência, em especial as ressaltadas pelo representante (itens 11.4, 11.5 e 11.6) não parecem gerar qualquer vínculo direto, de conotação trabalhista ou previdenciária, entre uma eventual cooperativa e seus cooperados (peça 2, p. 46).

11.4. Alocar empregados e taxistas credenciados habilitados e com conhecimentos dos serviços a serem executados, em conformidade com as normas e determinações em vigor.

11.5. Responsabilizar-se por todas as obrigações trabalhistas, sociais, previdenciárias, tributárias e as demais previstas na legislação específica, cuja inadimplência não transfere responsabilidade à CONTRATANTE.

11.6. Instruir seus empregados e taxistas credenciados a respeito das atividades a serem desempenhadas, alertando-os a não executar atividades não abrangidas pelo contrato, devendo relatar à CONTRATANTE toda e qualquer ocorrência neste sentido, a fim de evitar desvio de função.

5.4.3. Na verdade, são regras de cumprimento contratual que podem ser objeto de especificações de trabalho sem que haja alguma necessidade de emissão de ordens diretas da cooperativa aos cooperados.

5.4.4. Assim, considera-se improcedente essa alegada irregularidade.

5.5. Ocorrência: alegação de alegação de violação à Lei 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista (peça 1, p. 28-29).

**Fundamentos apresentados:**

a) a profissão de taxista é regulamentada pela Lei 12.468/2011, estabelecendo uma série de regras e requisitos para quem a exerce, impossibilitando a fiscalização desses requisitos pelo órgão licitante.

**Evidências apresentadas:**

a) não há exigências, no Termo de Referência, de apresentação prévia ao órgão contratante dos requisitos (cursos) que os motoristas devem realizar (peça 1, p. 29).

Argumento do Representante

5.5.1. O Termo de Referência não prevê a exigência de **apresentação** dos  **cursos para os motoristas exigidos pela Lei 12.468/2011** nem está estabelecido uma forma de **fiscalização** disso pelo órgão contratante (peça 1, p. 29).

Análise:

5.5.2. A princípio, a fiscalização do cumprimento das exigências legais para o exercício da atividade de taxista seria da entidade autorizadora local, isto é, a cargo do Governo do Distrito Federal.

5.5.3. Não obstante, dada a importância de algumas dessas exigências para a segurança dos servidores/usuários, seria interessante que esse tema fosse incluído em uma eventual oitiva da Central de Compras.

5.5.4. Assim, há que ser acolhido esse argumento do representante. Por essa razão, deve ser promovida a oitiva da Central de Compras para que se manifeste quanto a esta questão.

5.6. Ocorrência: alegação de **risco de conflito em relação à subordinação dos serviços de táxi à Secretaria de Estado de Mobilidade Urbana do Distrito Federal** (peça 1, p. 29-30).

**Fundamentos apresentados:**

- a) em desacordo a Lei Distrital 5.323/2014; e
- b) Portaria 40/2013 da Secretaria de Estado de Transportes do DF.

**Evidências apresentadas:**

- a) houve uma convocação do GDF para que alguns dos permissionários do serviço de táxi atendessem aos eventos relacionados à Copa das Confederações 2013 (peça 1, p. 29).

Argumento do Representante

5.6.1. O serviço de táxi é subordinado ao interesse público, sob gestão do Governo do Distrito Federal. Em 2013, houve uma **convocação do GDF para que alguns dos permissionários** do serviço de táxi atendessem aos eventos relacionados à Copa das Confederações, o que impediria o atendimento de um eventual contrato com o Governo Federal (peça 1, p. 29).

Análise:

5.6.2. Registre-se que, em reunião entre servidores da Selog e da Central de Compras realizada no TCU, em 28/9/2016, foi informado que os estudos preliminares indicavam que essa contratação governamental representaria cerca de 5% do mercado taxista do DF.

5.6.3. Some-se a isso o fato de que, provavelmente, dado à característica própria do compartilhamento do serviço, e a alta taxa de ociosidade do mercado taxista, muitos taxistas, além do mínimo exigido no termo de referência licitado (trezentos carros), irão se credenciar junto à empresa ou cooperativa vencedora do certame para poderem participar desse mercado.

5.6.4. Além disso, a Central de Compras informou que, assim que for fechado o referido contrato, prestará as devidas informações ao GDF, a fim de buscar evitar qualquer conflito de interesses entre os entes públicos que se servem dessa modalidade de transporte.

5.6.5. Portanto, considera-se de baixo risco de ocorrer e de relativamente fácil solução a questão aventada pela representante, insuficiente para inviabilizar o modelo de prestação de serviço escolhido.

5.6.6. Assim, considera-se improcedente essa alegada irregularidade.

5.7. Ocorrência: alegação de **falhas na publicidade da audiência pública** (peça 1, p. 30-37).

**Fundamentos apresentados:**

- a) em desacordo com o art. 39 da Lei 8.666/1993; e
- b) Acórdão 715/2004-TCU-Plenário que exige o cumprimento das formalidades previstas na lei para as audiências públicas.

Argumento do Representante

5.7.1. O órgão licitante teria realizado a referida audiência pública, conforme se extrai dos autos, sem cumprir do que está disposto no artigo 3º da Lei 8.666/1993, ou seja, sem a convocação com antecedência de dez dias úteis de sua realização e sem observar os meios previstos de publicidade da licitação, à qual terão acesso direto a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados (peça 1, p. 32).

Análise:

5.7.2. Inicialmente, impende registrar que a referida norma obriga a realização de **audiência pública** para licitações com valor estimado acima de 100 vezes o limite estabelecido na alínea “c”, do inciso I, do art. 23 da Lei 8.666/1993, sendo, assim, exigido em certames acima de R\$ 150 milhões.

5.7.3. Como o valor estimado para o certame em tela é inferior a R\$ 15 milhões, não há como se exigir que a **consulta pública** realizada pela Central de Compras seguisse exatamente todos os procedimentos previstos naquela norma para audiências públicas, ainda que utilizada por similaridade ou analogia.

5.7.4. Deve-se considerar, ainda, que essa consulta pública promovida pela Central de Compras foi precedida pela divulgação no Diário Oficial da União, no dia 29/7/2016 (peça 15), e no Correio Brasiliense, no dia 28/7/2016 (peça 16).

5.7.5. Além disso, a fase presencial dessa consulta ocorreu dia 5/8/2016 (peça 14), quase um mês antes da abertura da licitação, em 2/9/2016 (peça 4), não se vislumbrando qualquer violação ao princípio da publicidade do certame.

5.7.6. Assim, considera-se improcedente essa alegada irregularidade.

5.8. Ocorrência: alegação de **ausência de previsão de reajuste de preços** (peça 1, p. 37-39).

**Fundamentos apresentados:**

- a) em desacordo com o princípio do equilíbrio econômico-financeiro contratual, previsto nos arts. 57, 58 e 65 da Lei 8.666/1993;
- b) em desacordo com o inciso XI do art. 40 e inciso III do art. 55, ambos da Lei 8.666/1993;
- c) em desacordo com o art. 5º do Decreto 2.271/1997; e
- d) precedente do TCU (Acórdão 1.116/2004-TCU-1ª Câmara) que considera que a periodicidade mínima para o reajuste do contrato é de um ano.

**Evidências apresentadas:**

- a) no edital da licitação, há apenas previsão de reajustamento automático pela tabela do GDF, desrespeitando eventuais efeitos da data base da categoria (peça 1, p. 37).

### Argumento do Representante

5.8.1. O certame pode ser vencido por empresa que tenha taxistas empregados, tendo direito ao reajuste do piso salarial previsto em lei, na data base, o que, **se não houver reajuste pelo GDF da tarifa tabelada**, pode tornar o contrato economicamente em desequilíbrio (peça 1, p. 37).

#### Análise:

5.8.2. Com efeito, embora o “valor do taxímetro” seja preço administrado pelo poder público, tarifa regulada pela Lei Distrital 5.323/2014, e fixada por meio de decreto distrital (Dec. 37.189/2016), não há qualquer garantia de que efetivamente haja reequilíbrio periódico desse valor frente às alterações de custos e inflação. Em que pese a referida lei prever a fixação anual da tarifa pelo Governador (art. 40), é de conhecimento público que o GDF, vez ou outra, deixa de reajustar essa tarifa por alguns anos ou meses (<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/03/gdf-anuncia-decreto-que-concede-reajuste-de-1623-na-tarifa-de-taxi.html>, acesso em 13/10/2016).

5.8.3. Outro fator a ser considerado é que o período de doze meses para reajuste do contrato conta-se a partir da data da proposta. Como a contratação pode se dar alguns meses após a proposta, poderá haver necessidade de reajuste durante a vigência do contrato.

5.8.4. Embora o Edital preveja uma contratação por apenas doze meses (peça 2, p. 6, item 1.1), a validade da proposta pode se encerrar durante essa vigência contratual, em pelo menos três meses antes do seu fim (peça 2, p. 7, item 3.6). Além disso, há a possibilidade de prorrogação do contrato a ser firmado (peça 2, p. 7, item 3.6.1).

5.8.5. É de se considerar também que nessa contratação não é previsto o “valor integral do taxímetro”, mas sobre ele será aplicado o desconto que for licitado. Desse modo, haverá uma diferença (cerca de 15%) entre o valor integral do taxímetro e o valor licitado sobre a qual pode incidir o devido reajuste do valor contratado, até o valor integral, que é o máximo permitido para essa modalidade de transporte.

5.8.6. Ademais, eventual fixação de nova tarifa pelo GDF pode representar um desequilíbrio desfavorável à Administração Federal, se esta se der acima da variação dos custos do mercado, o que indica que, embora seja cogente a utilização do valor integral do taxímetro como limite superior do preço contratado, este deveria ser fixado e reajustado de maneira independente, permitindo maior possibilidade de manutenção do devido equilíbrio econômico-financeiro avençado.

5.8.7. Assim, há que ser acolhido esse argumento do representante. Por essa razão, deve ser promovida a oitiva da Central de Compras para que se manifeste quanto a esta questão.

5.9. Ocorrência: alegação de **violação ao disposto no Caderno de Logística da SLTI** (peça 1, p. 39-40).

#### **Fundamentos apresentados:**

a) não apresentados.

#### **Evidências apresentadas:**

a) não apresentadas.

### Argumento do Representante

5.9.1. O certame **não teria observado o Caderno de Logística** – Prestação de Serviços de Transporte, elaborado pela Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação (peça 1, p. 39-40).

#### Análise:

5.9.2. Além dessa alegação ter sido apresentada de forma genérica e sem qualquer fundamentação ou evidência, é de se ver que o referido Caderno de Logística não tem caráter

vinculatório, mas de orientação e de consulta, conforme está ressaltado no seu capítulo de apresentação: “espera-se que este documento seja bastante útil como instrumento de consulta aos gestores da Administração Pública Federal e a outros interessados pelo tema abordado” (peça 17, p. 7).

5.9.3. Ademais, a Central de Compras foi criada exatamente para desenvolver e implementar modelos de contratação do Governo Federal de bens e serviços de uso comum, de modo a tornar essas contratações mais eficientes e econômicas (inciso I do art. 31 do Decreto 8.578/2015). Logo, por sua especificidade, pode implicar a adoção de parâmetros e metodologia diversa das constantes dos cadernos de logística.

5.9.4. Assim, considera-se improcedente essa alegada irregularidade.

### **OUTRAS OBSERVAÇÕES**

6. Ocorrência: indício de **ausência da análise dos impactos da mudança** de modelo de contratação de serviço de transporte de servidores sobre os atuais prestadores de serviço de locação do Governo Federal em Brasília.

6.1. Em comunicação pessoal da Central de Compras, em reunião com a equipe desta Selog (28/9/2016), foi dito que havia mais de vinte empresas de locação de transporte contratadas na Esplanada para atender ao transporte de servidores da Administração Federal.

6.2. É certo que esse modelo de contratação de transporte (por locação) vem atendendo à Administração há muitos anos, não sendo difícil supor que possam haver algumas pequenas empresas especializadas em atender exclusivamente esse nicho de mercado e que desapareceriam de uma hora para outra com a implantação do novo modelo baseado exclusivamente em táxis.

6.3. Embora o setor de compras não tenha necessariamente que promover políticas de manutenção de emprego e nichos de mercado, principalmente em detrimento de um modelo mais eficiente que promova economia aos cofres públicos, não deixa de ser desejável que a Administração, principalmente diante de uma intervenção forte no mercado, como parece ser o caso, deveria avaliar os impactos positivos e negativos dessa intervenção.

6.4. Diante dessa avaliação, seria igualmente desejável que a Administração promovesse medidas no sentido de incrementar os impactos positivos e mitigar os efeitos negativos, principalmente sobre o mercado fornecedor e de trabalho, onde, certamente, se encontram as parcelas mais vulneráveis do sistema.

6.5. Assim, entende-se necessária a oitiva da Central de Compras no sentido de se explicitar os estudos preliminares feitos sobre essa questão, bem como as diretrizes recebidas da administração superior especificamente sobre esses aspectos, diante das atribuições do órgão previstas no art. 31 do Decreto 8.578/2015, recepcionadas no art. 20 do Anexo I do Decreto 8.818/2016, em especial a norma do seu parágrafo terceiro, *in fine*:

§ 3º A centralização das licitações e da instrução dos processos de aquisição e contratação direta **será implantada de forma gradual.** (grifos nossos)

### **DA NECESSIDADE DE MEDIDA CAUTELAR**

7. Requisitos para Concessão de Medida Cautelar (art. 276 do RI/TCU, art. 22, parágrafo único, da Resolução – TCU 259/2014, e Portaria-Segecex 12/2016):

7.1. Houve a perda do objeto? NÃO.

7.1.1. O certame encontra-se em andamento, não tendo sido ainda adjudicado a qualquer licitante.

7.2. Há a plausibilidade jurídica (de acordo com análise perfunctória dos elementos trazidos pelo Representante, incluindo análise sobre restrição à competitividade, restrição à lisura do procedimento licitatório e inegável dano à economicidade da contratação)? SIM.

7.2.1. Há algumas evidências que levantam suspeitas de restrição à competitividade e de falhas de operacionalidade do modelo (itens 5.1.7, 5.2.1, 5.2.15, 5.3.1 e 5.8.1 desta instrução), mas que carecem do contraditório da Administração para sanear as questões.

7.3. Há o perigo da demora (perigo de dano irreparável, caracterizado pela urgência, pelo fundado receio de grave lesão ao Erário e/ou ao interesse público, ou pelo risco de ineficácia da decisão de mérito)? NÃO.

7.3.1. O certame encontra-se em andamento, não tendo sido ainda adjudicado a qualquer licitante.

7.4. Há o perigo da demora inverso (perigo de dano irreparável à unidade jurisdicionada caracterizado pelo dano resultante da adoção da cautelar ser superior àquele que se pretende evitar)? SIM.

7.4.1. Há que se registrar, que a economia vislumbrada com a contratação que advier desse certame é significativa (quase 40%) em relação aos modelos de transporte atualmente vigentes. O preço estimado para o quilômetro rodado no modal táxi é de R\$ 2,85, enquanto no modelo vigente estima-se uma média de R\$ 4,65 (peça 18, p. 127).

7.4.2. Os contratos em andamento que aguardam seu encerramento para adesão à ata de registro de preços que surgirá deste certame podem ser prorrogados, representando grave prejuízo à Administração Pública. Até dezembro deste ano, contabilizam-se quatro contratos de locação que se finalizam e podem aderir a esta modalidade mais econômica (peça 15, p. 132).

7.5. De toda a análise empreendida, até o momento, conclui-se pela inexistência de pressupostos suficientes para a concessão da medida cautelar.

## DOS PEDIDOS ACESSÓRIOS

8. O representante pede o ingresso de seu representante legal, neste processo, como parte interessada, nos termos do § 2º do art. 2º da Resolução-TCU 36/1995, bem como requer a sustentação oral no momento do julgamento do processo.

8.1. Quanto ao pedido de sustentação oral, de plano, recomenda-se o seu deferimento por ocasião da manifestação de mérito desta Unidade Técnica, atendida a condição do art. 14 da Resolução-TCU 36/1995, *in fine*.

8.2. Quanto ao ingresso como parte interessada, convém esclarecer que somente o próprio representante, e não seu procurador, pode ser admitido como interessado em razão das duas hipóteses previstas na própria norma citada: “em virtude da possibilidade de ter direito subjetivo próprio prejudicado pela decisão a ser exarada pelo Tribunal ou da existência de outra razão legítima para intervir no processo”.

8.3. Quanto a esse ponto, embora não se vislumbre direito subjetivo próprio desse representante que possa ser prejudicado em face à decisão que vier a ser exarada pelo Tribunal, é de se considerar que, como entidade representativa de várias empresas do ramo, esse representante pode vir a contribuir positivamente para o processo dialético em busca da defesa do interesse público e do erário.

8.4. Assim, encaminham-se favoravelmente ambos os pedidos de sustentação oral e de ingresso como interessado no processo.

## DA ÚLTIMA PETIÇÃO COM INFORMAÇÕES ADICIONAIS

9. Registra-se que, no último dia 24/10/2016, o representante ingressou com nova peça (de trinta páginas, peça 8), contendo novos elementos e/ou informações adicionais e reclamando que a instrução da cautelar ainda não fora encaminhada para o gabinete do Ministro Relator.
10. Com razão o representante, a despeito da dedicação da equipe de instrução e da complexidade da matéria, houve justificável atraso na análise do processo.
11. Em parte, isso se dá quando inexistem indícios da necessidade de concessão da cautelar, quando a instrução acaba abordando também temas ligados exclusivamente ao mérito da representação.
12. Outro motivo é quando são necessários esclarecimentos prévios da Administração, por meio de ofícios e reuniões (no caso foram elaborados dois ofícios com pedidos de esclarecimentos à Central de Compras e duas reuniões com sua equipe).
13. Além disso, foi realizada reunião com os próprios representantes legais das entidades representadas, para exposição dos seus argumentos e esclarecimento de dúvidas.
14. Outro fator é a juntada ao processo de peças com elementos adicionais, muitas vezes pouco contribuindo para o deslinde da questão, e a instrução que se finalizava volta à etapa de análise.
15. Esse é o caso dessa nova peça que apresenta o que seriam os registros do andamento da sessão do referido Pregão, sem nada de realmente novo acrescentar.

## DO PROCESSO A SER APENSO (TC 026.263/2016-5)

16. Trata-se de representação da Cooperativa de Transporte Rodoviário – Coopertran (CNPJ 00.691.905/0001-55), com pedido de medida cautelar, a respeito de alegadas irregularidades que teriam ocorrido nesse mesmo Pregão Eletrônico **3/2016**.
17. Por se tratar do mesmo objeto e trazer algumas questões muito semelhantes às analisadas neste processo, foi proposto que esse seja apensado a este (TC 026.263/2016-5, peça 11), sendo acatado pelo Relator (TC 026.263/2016-5, peça 30).
18. Em apertada síntese, dadas as dificuldades de se sistematizar e sintetizar as argumentações trazidas nessa representação, e nas cinco peças complementares juntadas posteriormente à inicial (peças 2, 3, 6, 9 e 10), pela forma como foram expressas, são as seguintes as alegações de irregularidades apresentadas pela Coopertran, e analisadas na sequência:
19. O edital ora impugnado seria nitidamente um **edital de contratação de solução de TI**, embora dissimulado numa contratação de transporte (TC 026.263/2016-5, peça 1, p. 2).

### *Análise:*

- 19.1. Embora a central de atendimento, composta por uma plataforma (solução de TI) de gestão do sistema e, eventualmente, por serviço de telemarketing, seja a “inteligência” do serviço a ser contratado pela Administração, a parte física do transporte propriamente dita (carro, motorista, combustível, manutenção etc.) tem uma representatividade econômica notória e significativamente muito maior que a referida central.
- 19.2. Não obstante, todos os aspectos importantes da contratação dessa solução de TI parecem estar bem contemplados no edital, não havendo qualquer impugnação do representante neste sentido.
- 19.3. Assim, não há como acolher essa alegação do representante.

20. A centralização do objeto **afastaria pequenas empresas de transporte e locadoras** e não traria maior economia por restringir a competitividade (TC 026.263/2016-5, peça 1, p. 3-4).

*Análise:*

20.1. A economia já alcançada neste certame é significativa, de cerca de 50% dos gastos com a modalidade anterior de transporte de servidores (cerca de R\$ 15 milhões, de acordo com comunicação pessoal em reunião da Selog com a Central de Compras).

20.2. Entretanto, isso não significa que não haja oportunidades de aperfeiçoamento do sistema adotado, no sentido de se aumentar a participação das empresas locadoras, com possível aumento da competitividade e da economicidade.

20.3. Ademais, a restrição à competitividade do certame já foi anteriormente analisada nos itens 5.2.1 e 5.3.1 desta instrução, os quais serão objetos da oitiva proposta ao final desta instrução.

21. A centralização imporia um considerável **risco à Administração pela ausência de previsão de medidas de contingências em caso de problemas na execução do contrato** (TC 026.263/2016-5, peça 1, p. 5-6);

*Análise:*

21.1. De fato, ficando toda a Administração sob a égide de um único fornecedor, em caso de problemas ou impossibilidade na execução do serviço, seria necessário um plano de contingência com algumas alternativas de emergência.

21.2. Pela relevância, esse tema merece toda atenção da Administração, pois afeta todas as atividades ligadas ao transporte de servidores, razão pela qual se propõe incluir a questão na oitiva proposta ao final desta.

22. Os estudos técnicos poderiam ter previsto a **participação das cooperativas de transporte/locadoras sob um sistema por demanda** (TC 026.263/2016-5, peça 1, p. 9).

*Análise:*

22.1. Embora os estudos técnicos preliminares tenham abordado esse tema, há algumas questões a ele relacionadas, já analisadas anteriormente (itens 5.2.1 e 5.3.1), ainda pendentes de esclarecimentos por parte da Administração, e que fazem parte da oitiva proposta ao final desta.

23. A **licitação estaria direcionada a apenas uma plataforma de tecnologia**, desconsiderando, por exemplo, os benefícios da telemetria para gestão de transporte, que não restringiria o universo de potenciais prestadores de serviços a taxistas, podendo ser aberta a disputa a microempresas, empresas de pequeno porte, cooperativas, além das outras empresas de locação, bastando adotar remuneração por demanda flexível, sem exclusividade de veículos e motoristas (TC 026.263/2016-5, peça 1, p. 11);

*Análise:*

23.1. Parte dessa questão, isto é, o direcionamento exclusivo ao serviço de táxis, já foi abordado no item 5.2.1 desta instrução e é objeto da proposta de oitiva ao final deste, a qual merece ser aditivada com a questão do direcionamento da plataforma de tecnologia.

24. Há **ausência de segregação de funções**, o que inviabilizaria a fiscalização, por colocar sob a responsabilidade dos motoristas e usuários a medição das corridas (TC 026.263/2016-5, peça 1, p. 12).

*Análise:*

24.1. O sistema de fiscalização da prestação do serviço e da respectiva despesa gerada foi objeto de questionamento à Administração por ocasião de reunião com a equipe da Selog.

24.2. Na ocasião, foi detalhado que toda a sistemática de controle da despesa prevista, que começa com um sistema de delegações e autorizações, passando pela conferência direta da “corrida” pelo passageiro, pela sua chefia imediata, e, indireta e posteriormente, pelo fiscal do contrato e pelo ordenador de despesa no âmbito de cada órgão da Administração, como previsão de registro, rastreabilidade e auditoria do serviço e do sistema.

24.3. Assim, não há que se acolher essa alegação do representante.

25. A **carga tributária teria sido ignorada pelo MPOG** na relação agenciadora de transporte-taxista (TC 026.263/2016-5, peça 1, p 14).

*Análise:*

25.1. De fato, não foi encontrada nos estudos preliminares da licitação qualquer referência aos aspectos tributários na comparação entre os diferentes modais de transporte comparados.

25.2. Com efeito, todos os modelos comparados levaram em consideração os preços de mercado e os praticados em contratos com a Administração. Em ambos os casos, é possível se inferir que a parcela tributária esteja inclusa nos preços finais.

25.3. De toda sorte, em termos legais, o que importa para a análise da economicidade da contratação é a comparação do valor a ser contratado (preço de mercado), independente de quanto possa voltar, de maneira indireta, por meio de tributos, aos cofres públicos.

25.4. Assim, não há que se acolher essa alegação do representante.

26. O MPOG estaria permitindo a **subcontratação da atividade central do serviço**, que seria a central de atendimento (TC 026.263/2016-5, peça 1, p. 19).

*Análise:*

26.1. Essa questão se assemelha ao ponto tratado no item 19, na qual ficou registrado que, embora a central de atendimento seja a parte de gestão do serviço, não tem relevância econômica para se constituir na parcela principal do serviço de transporte.

26.2. Assim, não há que como acolher essa alegação do representante.

27. Na peça 3, a representante, mais uma vez, apresenta suas considerações acerca da **centralização que o contrato** a ser celebrado promoverá, chamando-o de “monopólio inconstitucional e ilegal”, e do **direcionamento do certame** (peça 3, p. 1).

*Análise:*

27.1. No que diz respeito à alegação de direcionamento do certame, registre-se que não foram trazidos elementos para corroborar essa tese, não devendo, pois, ser acolhida.

27.2. Quanto à centralização do contrato, não se pode negar que o próprio decreto de criação da Central de Compras ampara a regulamentação dos princípios da economicidade e eficiência insculpidos na Constituição Federal e na Lei 8.666/1993.

27.3. Assim, não há que como acolher essa alegação do representante.

27.4. Não obstante, os efeitos dessa centralização merecem especial atenção por parte da Administração, tema já tratado no item 6 desta instrução.

28. Registre-se que a peça 9 parece ser cópia idêntica da peça 10, da qual se analisam as principais alegações no próximo item.

29. Finalmente, em sua última peça acrescentada, a representante apresenta **impugnações ao andamento do pregão, no que se refere às datas de ingresso dos recursos**, insistindo na necessidade de medida cautelar para sustar o certame, e reclamando do prazo regimental para a instrução do feito pela Selog (TC 026.263/2016-5, peça 10).

*Análise:*

29.1. Com razão a representante sobre a extrapolação do prazo regimental para análise do feito.

29.2. Não obstante, impende registrar que reiteradamente a representante ingressa com novas peças nos autos (cinco até o momento - peças 2, 3, 6, 9 e 10) a título de “informações adicionais” ou “elementos probatórios”, que fazem com que a instrução que estava em fase de conclusão, retorne à análise desses “novos” elementos, no mais das vezes repetitivos, contribuindo mais para retardar o feito do que para elucidar qualquer questão relevante.

29.3. Quanto ao andamento do certame, a representante apresenta “cópias” de telas que seriam do Comprasnet, alegando irregularidades na gestão dos prazos recursais.

29.4. Não há como prestar credibilidade aos desenhos de tela apresentados, até por carência de características probatórias.

29.5. Ademais, esta Unidade Técnica tem acompanhado o pregão *pari passu* com sua execução, não tendo constatado, até o momento, nenhuma irregularidade no andamento do feito que justifique a adoção de medida cautelar.

29.6. De toda forma, para melhores esclarecimentos, essa questão dos prazos recursais pode fazer parte da oitiva que se propõe ao final desta.

## CONCLUSÃO

30. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do RI/TCU (item 2).

30.1. Há que se registrar que a economia vislumbrada com a contratação que advier desse certame é significativa (quase 40%) em relação aos modelos de transporte atualmente vigentes. O preço estimado para o quilômetro rodado no modal taxi é de R\$ 2,85, enquanto no modelo vigente estima-se uma média de R\$ 4,65 (peça 15, p. 127).

30.2. É de ressaltar que a proposta até então vencedora no referido certame equivale a um desconto de quase 15% sobre o quilômetro rodado, perfazendo o preço aproximado de R\$ 2,42, ou cerca de 52% de economia sobre o modelo anterior.

30.3. Não foram identificados os pressupostos necessários e suficientes para a concessão, neste momento, da medida cautelar pedida, estando presente forte risco de demora do certame para a Administração (item 7.5).

30.4. Acerca das alegadas ocorrências apontadas pela Representante, e outras observadas pela instrução, as análises efetuadas reconheceram algumas possíveis procedências, carecendo a oitiva da Administração para o saneamento das questões levantadas, que principalmente se referem à restrição de competitividade do certame e gestão de impactos sobre o mercado fornecedor, a seguir listadas:

1) Item 5.1.7. “A complexidade do objeto licitado, volume financeiro, volume de documentos dos autos, justificaria um **prazo maior entre a publicação e a realização da sessão pública** (peça 1, p. 7-9)”.

- 2) Item 5.2.1. “**Direcionamento indevido pela definição do serviço exclusivo de taxi**, quando várias **empresas privadas de locação** de veículos já teriam se adaptado ao novo mercado STIP/DF, inclusive tendo a solução tecnológica devida para operar (“plataforma”, peça 1, p. 10).”
- 3) Item 5.2.15. “Há nova regulamentação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no DF (**STIP**), pela **Lei 5.691, de 2/8/2016** (peça 1, p. 9), ressaltado pelo Parecer da AGU (peça 1, p. 10)”, ressaltando que essa modalidade poderia abrir o mercado para empresas de outras localidades (item 5.2.20 desta instrução).
- 4) Item 5.3.1. “A restrição do referido objeto, por **um único modelo possível de prestação de serviço** (táxi), restringe a competitividade, exclui possíveis competidores do certame e coloca em risco a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (peça 1, p. 14)”.
- 5) Item 5.5.1. “O Termo de Referência não prevê a exigência de **apresentação dos cursos para os motoristas exigidos pela Lei 12.468/2011** nem está estabelecida uma forma de **fiscalização** disso pelo órgão contratante (peça 1, p. 29)”.
- 6) Item 5.8.1. “O certame pode ser vencido por empresa que tenham taxistas empregados, tendo direito ao reajuste do piso salarial previsto em lei, na data base, o que, **se não houver reajuste pelo GDF da tarifa tabelada**, pode tornar o contrato economicamente em desequilíbrio (peça 1, p. 37)”.
- 7) Item 6. “Ocorrência: indício de **ausência da análise dos impactos da mudança** de modelo de contratação de serviço de transporte de servidores sobre os atuais prestadores de serviço de locação do Governo Federal em Brasília”.
- 8) Item 21. “A centralização imporia um considerável **risco à Administração pela ausência de previsão de medidas de contingências em caso de problemas na execução do contrato** (TC 026.263/2016-5, peça 1, p. 5-6)”;.
- 9) Item 23. “A **licitação estaria direcionada a apenas uma plataforma de tecnologia**, desconsiderando, por exemplo, os benefícios da telemetria para gestão de transporte, que não restringiria o universo de potenciais prestadores de serviços a taxistas, podendo ser aberta a disputa a microempresas, empresas de pequeno porte, cooperativas, além das outras empresas de locação, bastando adotar remuneração por demanda flexível, sem exclusividade de veículos e motoristas (TC 026.263/2016-5, peça 1, p. 11)”.
- 10) Item 29 (parcial). “**impugnações ao andamento do pregão, no que se refere às datas de ingresso dos recursos** (...) (TC 026.263/2016-5, peça 10)”.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
  - a) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993;
  - b) **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar**, *inaudita altera parte*, formulado pelos Representantes, tendo em vista a insuficiência, até o momento, de elementos necessários para sua adoção;
  - c) **realizar a oitiva** da Central de Compras do Ministério do Planejamento, com amparo no art. 237, parágrafo único, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 3/2016 e aos estudos técnicos que lhe embasaram, sem prejuízo de designação formal de interlocutor que

conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato:

c1) Item 5.1.7. “A complexidade do objeto licitado, o volume financeiro e o volume de documentos dos autos justificariam um **prazo maior entre a publicação e a realização da sessão pública** (peça 1, p. 7-9)”, em atendimento ao princípio da razoabilidade e a jurisprudência do TCU (Acórdão 1.339/2011-TCU-Plenário);

c2) Item 5.2.1. “**Direcionamento indevido pela definição do serviço exclusivo de táxi**, quando várias **empresas privadas de locação** de veículos já teriam se adaptado ao novo mercado STIP/DF, inclusive tendo a solução tecnológica devida para operar (“plataforma” - peça 1, p. 10)”, em desacordo com o art. 3º, I, §1º, da Lei 8.666/1993 e os princípios da impessoalidade, da economicidade e da legalidade;

c3) Item 5.2.15. “Há nova regulamentação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no DF (**STIP**), pela **Lei 5.691, de 2/8/2016** (peça 1, p. 9), ressaltado pelo Parecer da AGU (peça 1, p. 10)”, ressaltando que essa modalidade poderia abrir o mercado para empresas de outras localidades (item 5.2.20), ferindo os princípios da impessoalidade, da economicidade e da legalidade;

c4) Item 5.3.1. “A restrição do referido objeto, por **um único modelo possível de prestação de serviço** (táxi) restringe a competitividade, exclui possíveis competidores do certame e coloca em risco a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (peça 1, p. 14)”;

c5) Item 5.5.1. “O Termo de Referência não prevê a exigência de **apresentação dos cursos para os motoristas exigidos pela Lei 12.468/2011** nem está estabelecido uma forma de **fiscalização** disso pelo órgão contratante (peça 1, p. 29)”.

c6) Item 5.8.1. “O certame pode ser vencido por empresa que tenham taxistas empregados, tendo direito ao reajuste do piso salarial previsto em lei, na data base, o que, **se não houver reajuste pelo GDF da tarifa tabelada**, pode tornar o contrato economicamente em desequilíbrio (peça 1, p. 37)”;

c7) Item 6. “Ocorrência: indício de **ausência da análise dos impactos da mudança** de modelo de contratação de serviço de transporte de servidores sobre os atuais prestadores de serviço de locação do Governo Federal em Brasília”, considerando a grande abrangência do contrato no Distrito Federal e a mudança de enfoque na definição do objeto a ser contratado;

c8) Item 21. “A centralização imporia um considerável **risco à Administração pela ausência de previsão de medidas de contingências em caso de problemas na execução do contrato** (TC 026.263/2016-5, peça 1, p. 5-6)”, não efetuando análise de risco e estipulando plano de contingência decorrente dessa contratação;

c9) Item 23. “A **licitação estaria direcionada a apenas uma plataforma de tecnologia**, desconsiderando, por exemplo, os benefícios da telemetria para gestão de transporte, que não restringiria o universo de potenciais prestadores de serviços a taxistas, podendo ser aberta a disputa a microempresas, empresas de pequeno porte, cooperativas, além das outras empresas de locação, bastando adotar remuneração por demanda flexível, sem exclusividade de veículos e motoristas (TC 026.263/2016-5, peça 1, p. 11)”, em desacordo com o princípio da competitividade e da economicidade; e

c10) Item 29 (parcial). “**impugnações ao andamento do pregão, no que se refere às datas de ingresso dos recursos**, com indício de que teriam sido lançados com data retroativa (TC 026.263/2016-5, peça 10);

d) **alertar** a Central de Compras quanto à possibilidade de o TCU vir a anular o Pregão Eletrônico **3/2016**, ou ainda suspender a ata de registro de preços decorrente, assim como eventuais contratos que vierem a ser celebrados;

- e) deferir o ingresso do Representante Sindiloc como **interessado** no processo, nos termos do § 2º do art. 2º da Resolução - TCU 36/1995;
- f) deferir o pedido de **sustentação oral** do representante legal, por ocasião da apreciação destes autos pelo Colegiado, desde que requerida ao presidente do colegiado até o início da sessão, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 36/1995;
- g) **comunicar** aos **Representantes** da decisão que vier a ser prolatada.
- h) **encaminhar cópia** da presente instrução, da peça 1 dos presentes autos e das peças 1 e 10 do TC 026.263/2016-5 à Central de Compras para subsidiar sua resposta, bem como franquear-lhe a vista dos autos.

Selog, 1ª Diretoria, em 3/11/2016

*(Assinatura Eletrônica)*

WILSON D. MALNATI

Mat. 3162-3