

**TC 025.964/2016-0**

**Natureza:** Representação

**Unidade Jurisdicionada:** Ministério do Planejamento,  
Desenvolvimento e Gestão.

## DESPACHO

Adoto como relatório os seguintes trechos da manifestação da unidade técnica:

### **“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).*

*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).*

(...)

### **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.*

(...)

### **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).

(...)

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).

(...)

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);

(...)

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).

(...)

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);

(...)

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).

(...)

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

(...)

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).

(...)

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).

(...)

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).

(...)

## **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 **Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

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)”.

2. A Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – SELOG, analisando os argumentos e os documentos que acompanharam ambos os processos de representação, propôs o seu conhecimento, mas o indeferimento da medida cautelar pleiteada, tendo em vista a insuficiência, até o momento, de elementos necessários para sua adoção.

3. De acordo com a unidade técnica, há perigo da demora inverso, **verbis**:

“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 taxi 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)”.

4. Dispõe o caput do artigo 276 do RITCU que “o Plenário, o relator, ou na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992”.

5. Como é cediço, são dois os requisitos cumulativos indispensáveis à concessão de medidas cautelares: o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**.

6. Com efeito, de acordo com a doutrina, “a tutela cautelar é concedida mediante cognição sumária, diante da mera probabilidade do direito material existir. Trata-se da exigência do fumus boni iuris, que para parcela significativa da doutrina significa que o juiz deve conceder tutela cautelar fundado em juízo de simples verossimilhança ou de probabilidade, não se exigindo um juízo de certeza, típico da tutela definitiva. Trata-se de exigência decorrente da própria urgência presente na tutela cautelar, que não se compatibiliza com a cognição exauriente típica”.

dos processos/fases de conhecimento, que naturalmente demandam um tempo para seu desenvolvimento incompatível com a realidade cautelar” (in NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil, Ed. Método, 3ª ed., p. 1.196 – nossos os grifos).

7. No presente caso, a fumaça do bom direito diz respeito à possível nulidade do Pregão Eletrônico nº 3/2016, em razão das diversas irregularidades acima elencadas. O perigo na demora, por sua vez, conforme previsto no próprio *caput* do art. 276 do RITCU, traduz-se no risco de que, caso seja mantido o procedimento licitatório, ocorra grave lesão ao erário, ao interesse público ou a ineficácia da decisão de mérito que vier a ser tomada pelo Tribunal em sede de cognição exauriente, tendo em vista a contratação do objeto licitado.

8. Pois bem. Da análise dos documentos e das manifestações contidas nos presentes autos, tenho como configurados, ao menos em sede de exame perfunctório típico das medidas cautelares, os requisitos necessários à sua concessão, sobretudo no que diz respeito à possível restrição à competitividade e, conseqüentemente, à seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Senão vejamos.

9. Por meio do Pregão Eletrônico nº 3/2016, do tipo menor preço representado pelo maior percentual de desconto ofertado, a Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão realizou licitação para “*registro de preços para contratação do serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviços dos órgãos da Administração Pública Federal – APF direta, por meio de táxi e por demanda, no âmbito do Distrito Federal – DF e entorno, pelo período de 12 (doze) meses*” (grifou-se).

10. Referido certame licitatório foi precedido de estudos, denominado *Projeto Frota*, consubstanciado em relatório visando demonstrar o processo de tomada de decisão sobre o modal de transporte mais adequado para o atendimento da necessidade de transporte de pessoas na Administração Pública Federal - APF.

11. Nos estudos preliminares, procedeu-se a uma comparação entre os modelos atuais da APF com modelos de contratação praticados no mercado, fazendo-se ainda considerações sobre a necessidade de utilização de soluções tecnológicas capazes de proporcionar a melhor gestão do serviço, chegando-se a três modais de transporte: i) modelo de transporte com veículos próprios, no qual se concluiu haver um custo de R\$ 6,26 por quilômetro rodado; ii) modelo de transporte com veículos locados, no qual se concluiu haver um custo estimado de R\$ 4,76 por quilômetro rodado; e, por fim, iii) modelo de utilização de táxi, no qual se concluiu que o preço por quilômetro rodado era de R\$ 3,87 por quilômetro rodado.

12. Posteriormente, realizou-se a análise das alternativas previstas, a partir das seguintes premissas: a) adoção de modal de transporte menos dispendioso, com incorporação de tecnologia de informação, além da centralização da operação como forma de melhorar a gestão e de obter resultados econômicos favoráveis; e b) a solução a ser encontrada deverá reduzir o custo de transporte terrestre pela racionalização de seu uso e forma de contratação, com a adoção de outros modais mais econômicos, redução da ociosidade observada, uso compartilhado dos veículos e adoção de soluções de controle do uso dos recursos.

13. Por fim, comparando-se 6 modelos (modelo 1 – solução com uso de táxi; modelo 2 – solução com uso de locado por Km útil; modelo 3 – solução com uso de táxi e locação por km útil; modelo 4 – solução com uso de táxi e locação por km útil (Escolha normatizada pela APF); modelo 5 – solução com uso de táxi e locação por km útil (escolha CSC); modelo 6 – híbrido “modal definido pelo fornecedor”), entendeu-se, como resultado final do processo de análise, que a necessidade da administração, no atual momento, seria melhor atendida pelo modelo 1 – solução com uso exclusivo de táxi, **verbis**:

“Assim, considerando-se que:

- (a) a gestão deve optar por um modelo que possibilite maior chance de sucesso na sua contratação e implementação;
- (b) que o modelo 6 (Híbrido) requer forte adequação da cadeia de fornecimento;
- (c) a possibilidade de implementação em menor lapso temporal (pela utilização de modal já existente e em prática no mercado);
- (d) a existência de fornecedores já disponibilizando aos clientes soluções tecnológicas de atendimento e gestão dos serviços;
- (e) o menor risco pela adoção de solução com prática já corrente no mercado; e
- (f) a diferença pouco significativa nas economias entre os dois modelos melhor pontuados **entende-se que a necessidade da administração, no atual momento, será melhor atendida pelo modelo 1 – solução com uso de táxi**” (grifos originais).

14. No caso concreto, da análise das considerações apresentadas pela Coordenação-Geral de Inteligência de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, verifico que as justificativas apresentadas no relatório do *Projeto Frota* não são suficientes, em princípio, ao meu ver, para apontar a solução com uso exclusivo de táxi (modelo 1) como o melhor para a Administração Pública.

15. É que além do táxi, as representantes lograram demonstrar que há outras empresas no mercado que poderiam atender as exigências da Administração, inclusive quanto às soluções tecnológicas para a gestão do serviço. Cumpre, ainda, registrar que o estudo realizado pela Administração passou ao largo da recente edição da Lei Distrital nº 5.691/2016, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal e dá outras providências, serviço esse que também poderia ser considerado como modal de transporte, com preços sabidamente mais competitivos que o próprio serviço de táxi.

16. Tais questões, aliás, não passaram despercebidas pela unidade técnica, como se recolhe dos seguintes trechos de sua manifestação:

“(…)

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.*

(...)

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.*

(...)

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” (grifou-se).*

17. De todo o exposto, entendo que a Administração Pública, ao estabelecer a contratação do serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal por meio (exclusivo) de táxi e por demanda, restringiu indevidamente a competitividade do certame, violando, em princípio, o disposto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993:

*“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.*

*§ 1º. É vedado aos agentes públicos:*

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)” (grifou-se).*

18. Não sem razão, todos os quatro participantes da licitação foram declarados inabilitados, ensejando a aplicação do disposto no § 3º do art. 48 da Lei nº 8.666/1993, sagrando-se posteriormente vencedora a empresa SHALOM TAXI SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO E INTERMEDIÇÃO, após a apresentação de declaração se obrigando a dispor de, no mínimo, 300 táxis aptos no Distrito Federal, no momento da assinatura do contrato, conforme estabelecido no item 9.7.3.1 do edital.

19. Por fim, no que diz respeito ao perigo da demora reverso aventado pela unidade técnica, entendo que o modelo de contratação, por quilômetro útil rodado e por demanda, representa inegável mudança para melhor no paradigma dominante para serviços de transporte de passageiros (por meio de táxi - custo/preço menor que R\$ 3,87 por quilômetro rodado), que hoje é predominantemente realizado por meio de veículos próprios (ao custo estimado entre R\$ 4,89 e R\$ 6,26 por quilômetro rodado) ou contratado por meio da locação de veículos com motorista (ao custo estimado entre R\$ 4,52 e R\$ 4,76 por quilômetro rodado).

20. Ocorre que a magnitude do contrato – prestação de serviços de transporte para todos os órgãos da Administração Pública Federal, pelo período de doze meses, e a grande possibilidade da Administração vir a conseguir um preço ainda melhor na contratação, em face da ampliação do

ambiente competitivo, autorizam, a meu ver, a concessão da medida cautelar, em virtude da presença do **fumus boni iuris**, caracterizado pela restrição à competitividade e do **periculum in mora**, consubstanciado na iminência da contratação de proposta que provavelmente não seja a mais vantajosa para a Administração, pelo prazo de doze meses.

21. Diante de todo o exposto, **de firo**, com fundamento no art. 276 do RITCU, a medida cautelar postulada, determinando, em consequência, a imediata suspensão do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 03/2016 da Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ou de eventual contrato dele decorrente, até ulterior deliberação desta Corte de Contas sobre a matéria.

22. No mais, acolho a proposta da unidade técnica quanto às medidas a serem adotadas nos presentes autos.

23. Com isso, determino à SELOG que:

a) promova, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Central de Compras do Ministério do Planejamento, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 03/2016 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:

a.1) Item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** “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);

a.2) 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;

a.3) Item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** “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 **Erro! Fonte de referência não encontrada.**), ferindo os princípios da impessoalidade, da economicidade e da legalidade;

a.4) Item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** “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)”;

a.5) Item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** “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)”.

a.6) Item 5.7. “Alegação de **falhas na publicidade da audiência pública** (peça 1, p. 30-37)”, considerando o prazo exíguo concedido entre a publicação do edital da consulta pública e o prazo para apresentação de manifestações, ferindo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além do disposto no art. 17, II, do Decreto 8.243/2014;”

a.7) Item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** “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)”;

a.8) Item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** “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;

a.9) Item 21. “A centralização imporá 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;

a.10) 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

a.11) 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);

**b)** promova, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a oitiva da empresa SHALOM TAXI SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO E INTERMEDIÇÃO (24.427.002/0001-20), para que se manifeste, se assim desejar, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre os pontos tratados em ambas as representações;

**c)** alerte a Central de Compras quanto à possibilidade de o TCU vir a anular o Pregão Eletrônico 03/2016, ou ainda suspender a ata de registro de registro de preços decorrente, assim como eventuais contratos que vierem a ser celebrados;

**d)** defiro o ingresso de ambos os Representantes como **interessados** no processo, nos termos do § 2º do art. 2º da Resolução - TCU 36/1995;

**e)** comunique os representantes da decisão que vier a ser prolatada;

**f)** encaminhe ao órgão jurisdicionado e à empresa interessada cópia das representações, da instrução da unidade técnica e da presente decisão, para subsidiar as respostas a serem apresentadas.

À SELOG, para a adoção das providências cabíveis.

Brasília, 29 de novembro de 2016.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Relator